

HỌC VIỆN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH  
LUẬN-VĂN TỐT-NGHIỆP

# VAI-TRÒ CÁC TỈNH-TRƯỞNG QUÂN-NHÂN

từ 1956 đến nay

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA  
VIỆT-NAM  
Số 0974

Giáo-Sư Hướng-Dẫn  
NGUYỄN-THỊ-HUỆ  
Tiến-Sĩ Chánh-Trị Học

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP  
LVHC 974

Sinh-Viên đệ trình  
LÊ-QUANG-TRƯỜNG  
Ban Đốc-Sự - Khóa 15  
1967-1970

Chân-thành cảm tạ  
Giáo-sư NGUYỄN-THỊ-HUỆ  
đã tận tâm hướng-dẫn chúng tôi  
trong việc biên-soạn và  
hoàn-thành luận-văn này

## M U C - L U C

Dẫn Nhập - HIỆN-TƯỢNG QUÂN-NHÂN CAN-THIỆP VÀO CHÍNH-TRƯỜNG TẠI VIỆT-NAM CÔNG-HÒA TỪ 1956 ĐẾN NAY	1
Phần I - HIỆN-TƯỢNG TỈNH-TRƯỞNG QUÂN-NHÂN TỪ 1956 ĐẾN NAY	5
Chương thứ Nhất - HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG TRONG SINH-HOẠT QUỐC-GIA	6
Mục 1 - Vai-trò của Hành-chánh địa-phương trong hiện tại	6
Mục 2 - Thực-trạng nền Hành-chánh địa-phương	9
Chương thứ Hai - NGUYÊN-NHÂN VÀ MỨC-ĐỘ QUÂN-NHÂN GIỮ CHỨC-VỤ TỈNH-TRƯỞNG	14
Mục 1 - Nguyên-nhân quân-nhân giữ chức-vụ Tỉnh-trưởng	14
Mục 2 - Mức-độ quân-nhân giữ chức-vụ Tỉnh-trưởng	18
Phần II - NHẬN-XÉT VỀ VAI-TRÒ TỈNH-TRƯỞNG QUÂN-NHÂN	21
Chương thứ Nhất - NHIỆM-VỤ VÀ VAI-TRÒ TỈNH-TRƯỞNG	22
Mục 1 - Chức-chương của Tỉnh-trưởng	22
Mục 2 - Vai-trò của Tỉnh-trưởng	24
Chương thứ Hai - ƯU VÀ KHUYẾT-ĐIỂM CỦA TỈNH-TRƯỞNG QUÂN-NHÂN	29
Mục 1 - Ưu điểm	29
Mục 2 - Khuyết điểm	33
Kết-Luận	48
<u>Phụ Bản</u> . Bảng 1 - Hiện-tượng Tỉnh-trưởng quân-nhân theo thời-gian	sau trang 20
. Bảng 2 - Số Tỉnh-trưởng quân-nhân từ 1956 đến 1970	sau trang 20

# DẪN NHẬP

## THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

**T**rong những quốc-gia mới thu-hồi nền độc-lập, quân đội thường giữ một vai-trò quan-trọng trong sinh-hoạt quốc-gia. Họ đã góp phần vào việc đảm-bảo trật-tự an-ninh quốc-gia và chống lại sự xâm-lãng của Cộng sản. Họ cũng đã góp phần đắc lực vào việc canh tân xứ-sở. Ngoài ra, quân-đội còn đóng vai-trò quan-trọng hơn nữa trong việc phát-huy những định-chế dân-chủ. Thật vậy, nhìn qua lịch-sử các quốc-gia tại Nam-Mỹ và Á-Phi, dân-chúng đã đấu tranh một cách tích-cực để đòi hỏi chủ quyền quốc-gia, san bằng bất công xã-hội. Những nhà lãnh đạo hầu như đã đồng loạt hô hào canh tân xứ-sở và có thể đi đến cuộc Cách mạng nếu thời-cuộc đòi hỏi. Trước thực trạng đó, vai-trò của quân-đội thực là thích hợp. Một tập-thể võ-trang, đồng nhất, có kỷ-luật chặt-chẽ, tổ-chức qui-củ. Họ đã tước đoạt quyền-lực trong tay nhà cầm quyền để tạo những cơ-hội phát triển quốc-gia, thực thi dân-chủ ngõ hầu theo kịp đà tiến-triển của các nước tiên tiến.

Vì vậy hiện tượng quân-nhân nắm chính quyền là một hiện tượng đã xảy ra nhiều lần và khắp mọi nơi trên thế-giới. Đặc biệt hiện tượng này xuất hiện nhiều nhất tại các nước chậm tiến.

Tại Đông Nam Á, Miến-Điện - Thái-Lan - Nam-Dương có thể xem như những quốc-gia điển hình cho những quốc-gia vừa mới thu hồi độc lập trong đó quân-đội đã đóng vai-trò chính yếu trong công-cuộc canh-tân-hóa theo Tây-phương.

Tại Trung Đông, Bắc Phi và Châu Mỹ La-Tinh, quân nhân đã can-thiệp sâu rộng vào chính trường dưới các hình-thức chính quyền hỗn hợp, tập đoàn thống-trị và nhiều khi còn thể hiện dưới hình-thức độc tài quân-phiệt.

Trong khuôn-khố tập luận-văn này, chúng tôi đề-cập đến vai-trò các Tỉnh-Trưởng quân-nhân từ 1956 đến nay. Đó cũng là một trong những vai-trò quan-trọng nhất của cấp

- 2 -

chỉ-huy hành-chánh địa-phương và đó cũng là một khía cạnh trong sự can-thiệp vào chính trường của giới quân-nhân.

Để nhận xét một cách tường tận về vai trò tính-quân nhân, chúng tôi xin lược xét dưới đây hiện tượng quân nhân can thiệp vào chính trường tại Việt-Nam, vì có thể nói rằng đó là hai khía cạnh song hành của một vấn đề.

Dưới thời Đế I Cộng-Hòa, quân đội thoạt đầu không tham dự vào chính trường vì chính đảng và các đoàn thể áp lực đã chiếm được phần ưu thế trong sinh hoạt chính trị quốc gia. Tuy nhiên, ưu thế đó không đặt trên căn bản hậu thuẫn của nhân dân mà lại là thế lực của chính quyền. Cũng vì vậy, các đoàn thể chính trị không nói lên được tiếng nói của dân, không bênh vực được quyền lợi chính đáng cho dân, mà chỉ phục vụ cho cá nhân phe phái.

Trước tình trạng đó quân đội đã đứng lên, cuộc oanh kích vào dinh Độc-lập và cuộc đảo chính ngày 11.11.1960 có thể nói là những tiền phản ứng của quân đội. Sau đó cuộc Cách-mạng ngày 1.11.1963 đã bùng nổ và thành công : quân đội đã can thiệp vào chính trường. Tuy nhiên, sự can thiệp không có tính cách trực tiếp, bằng chứng là sau Cách-mạng, một chính-phủ dân sự đã được thành lập (Nguyễn-Ngọc-Thơ). Trong thành phần của chính phủ này chỉ có 3 Tướng lãnh trong số 16 vị Bộ và Tổng-Trưởng. Sự can thiệp của quân đội trong giai đoạn này còn rất nhẹ nhàng. Chính vị Chủ-tịch Hội-đồng Quân-nhân Cách-mạng (Tướng Dương-văn-Minh) đã ra huấn thị kêu gọi các quân nhân hãy trở về lãnh vực hoạt động của mình, chấm dứt mọi hoạt động chính trị. Quyền hành chính trị thực sự vẫn do chính-phủ dân-sự nắm giữ.

Tiếp theo là cuộc Chính-ly ngày 30.1.1964 của Tướng Nguyễn-Khánh và chính Tướng Nguyễn-Khánh đứng ra thành lập chính phủ sau khi chính-phủ dân sự vì áp lực phải từ chức. Với một Thủ-Tướng quân nhân song thành phần quân nhân tham dự vào tân chính-phủ rất ít, người ta chỉ thấy 3 quân nhân trong số 18 nhân viên chính phủ. Hình thức can thiệp vào chính trường của quân đội chỉ thể hiện bằng cách dùng áp lực buộc một chính-phủ dân sự từ chức để lập một chính-phủ dân-sự mới dù rằng chính phủ đó do một quân nhân lãnh đạo.

Một biến cố mới đánh dấu giai đoạn quân nhân can thiệp vào chính trường một cách sâu rộng mạnh mẽ hơn. Đó là việc Hội-đồng Quân-đội Cách-mạng ban hành Hiến-Chương mới ngày 16.8.1964 và bầu Tướng Nguyễn-Khánh làm Chủ-Tịch Việt-Nam Cộng-Hòa. Tới giai đoạn này, quân đội đã dùng uy lực của mình để can thiệp mạnh mẽ hơn vào chính trường. Có thể nói quân đội đã thao túng chính trường.

Nhưng tham vọng của quân đội đã không thực hiện được trước sự phản đối mãnh liệt của sinh-viên học-sinh và các giới khác. Cuối cùng Hội-đồng Quân-đội Cách-mạng phải thu hồi Hiến-Chương "Vũng-Tàu" và bầu lại vị nguyên thủ quốc gia. Hội-đồng Quân-đội Cách-mạng cũng phải tự giải tán ngày 27.8.1964 để thành lập Ủy-ban Lâm-thời Quốc-gia và Quân-lực với tam đầu chế "Minh-Khánh-Khiêm".

Trước cao trào chống độc tài quân phiệt của toàn dân, áp lực của quân đội trên chính trường phải tự lắng dịu xuống. Ủy-ban Lãnh-đạo Lâm-thời Quốc-gia và Quân-lực tự chấm dứt nhiệm vụ, trao quyền điều khiển cho Quốc-Trưởng Phan-Khắc-Sửu và sau đó Thủ-Tướng Trần-văn-Hương được ủy-nhiệm lập nội-các hoàn toàn dân sự. Quân đội hình như đã lui về cương vị thuần túy của họ.

Thực ra, đó chỉ là một hình thức bề ngoài cốt để che đậy tham vọng thao túng chính trường quá lộ liễu của quân đội. Ý muốn can thiệp vào chính trường của quân đội vẫn ngấm ngấm diễn tiến và đến ngày 16.2.1965 Đại-Tướng Nguyễn-Khánh đã ký 3 quyết định :

- Tuyển nhiệm Ông Phan-Khắc-Sửu làm Quốc-Trưởng Việt-Nam Cộng-Hòa,
- Bổ nhiệm Ông Phan-Huy-Quát với chức vụ Thủ-Tướng và thành lập tân chính phủ,
- Thành lập Hội-đồng Quốc-gia Lập-pháp.

Đây là hình thức can thiệp của quân đội dùng áp-lực cưỡng chế để thay thế một chính phủ dân sự. Tham vọng nắm chính trường của quân-đội ngày một lan rộng vì 3 cơ-quan đầu não của quốc gia đều do quân đội chỉ định, thiếu hẳn căn bản pháp lý. Cũng vì vậy mà giữa Quốc-Trưởng và

- 4 -

Thủ-Tướng không khỏi có những bất đồng ý kiến ngay cả ý kiến về thành phần Nội-các.

Một việc tất nhiên xảy ra và đó cũng là khúc quanh lịch sử trong diễn trình can thiệp vào chính trường của quân đội. Quân đội không còn đóng vai trò trọng tài, giám sát mà can thiệp trực tiếp vào chính trường kể từ 11.6.1965. Hình thức can thiệp đã đến mức tột độ, họ tự nhận trách nhiệm lịch sử điều khiển quốc-gia, thực sự thiết lập một chế-độ quân-nhân.

Đến giai đoạn này, quân đội đã quen với sinh hoạt chính trường. Hơn nữa, hiện trạng chiến tranh tại Việt-Nam cũng cho phép quân đội đạt nhiều ưu thế trong việc điều-khiển quốc-gia.

Tiếp theo là giai đoạn của nền đệ II Cộng-Hòa, với liên danh quân nhân đặc cử Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống, bộ mặt của chính-quyền cũng như sinh hoạt chính trường không thay đổi nhiều vì người đặc cử cũng là người đã nắm quyền hành điều khiển quốc-gia từ 1965 đến nay. Nói khác đi, giải pháp quân sự không thay đổi trong bản chất nhưng đã mang hình thức dân cử trong việc lãnh đạo. Sự việc đó đã mở đầu cho một ưu thế chính trị của quân đội trên chính-trường quốc-gia.

Sự can thiệp của quân đội không những tại trung-ương mà còn lan rộng tới địa-phương một cách song hành. Sự hiện diện của các tỉnh-trưởng quân-nhân ngày một gia-tăng và cho đến thời kỳ Nội-các Chiến-tranh, hầu như toàn thể nền hành-chánh địa-phương đều do quân nhân chỉ huy. Ngay cả cấp trung gian giữa trung ương và địa-phương cũng do quân nhân đảm nhiệm.

Sau khi đã nhận định về vai trò quân nhân trong quá trình lịch sử chính trị, chúng tôi sẽ tìm hiểu về vai trò các Tỉnh-Trưởng quân-nhân qua 2 phần sau :

Phần I : Hiện-Tượng Tỉnh-Trưởng quân-nhân tại Việt-Nam từ 1956 đến nay.

Phần II : Nhận xét về vai-trò Tỉnh-Trưởng quân-nhân.

o  
o ) o

PHẦN 1

# HIỆN-TƯỢNG TỈNH-TRƯỞNG QUÂN-NHÂN TỪ 1956 ĐẾN NAY

Quốc-gia là một tập thể các địa-phương, một tương quan giữa quốc-gia và địa-phương rất mật thiết như cây với cành. Tuy nhiên, mối tương quan đó ngày một thay đổi sao cho phù hợp với nhu cầu quốc-gia đang đà phát-triển. Ngày nay, địa-phương lại đóng vai tuồng then chốt trong việc vấn hồi an ninh trật tự chung để tiêu diệt Cộng-sản, kiến tạo đất nước và xây đắp nền móng dân chủ cho xứ sở.

Vì vậy, trong việc phân tích và nhận định hiện tượng quân nhân chỉ huy nền hành-chánh địa-phương nói chung hay hiện tượng Tỉnh-trưởng quân nhân nói riêng, thiết nghĩ cần đề cập đến một số vấn đề có liên quan với nhau.

Thực vậy, không ai phủ nhận được vai trò quan trọng của nền hành-chánh địa-phương trong sinh hoạt quốc-gia về phương diện lý thuyết ; nhưng trong thực tế, tình-trạng đã diễn ra như thế nào ? Hiện tượng gì đã xảy ra và đâu là những nguyên nhân ?

Chúng tôi sẽ trình bày vấn đề trong 2 chương :

- Hành-chánh địa-phương trong sinh-hoạt quốc-gia.
- Nguyên-nhân và mức-độ quân-nhân giữ chức-vụ Tỉnh-Trưởng.



Chương thứ Nhất

## **HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG TRONG SINH-HOẠT QUỐC-ĐỊA**

Khi đề cập đến hai nền hành-chánh Trung-ương và Địa-phương ta cần xác định ngay mối tương quan căn bản của chúng. Đó là kỹ-thuật tập quyền hay kỹ-thuật địa-phương phân quyền.

Theo kỹ-thuật tập quyền, điển hình là kỹ-thuật đã áp dụng trong nền đệ I Cộng-Hòa, Trung-ương hầu như nắm giữ tất cả quyền quyết định, chọn lựa đường lối chính sách và đề ra các giải-pháp cho địa-phương thi hành.

Ý-niệm địa-phương phân quyền đã được áp dụng một cách dè dặt, có giới hạn tại cấp đô-thành, thị xã, tỉnh và xã theo các sắc lệnh 67, 68, 69/NV ngày 9.4.1965 và 198, 199-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966.

Ngày nay, kỹ-thuật địa-phương phân quyền được Hiến-pháp ngày 1.4.1967 long trọng xác nhận đa kiện-toàn-hóa nền hành-chánh địa-phương, cho địa-phương được hưởng tự trị rộng rãi, có quyền quyết định lấy cho địa-phương và chỉ chịu sự kiểm-soát của trung-ương theo giới hạn luật định.

### **MỤC I - VAI-TRÒ CỦA HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG**

Trước hết, chúng ta phân loại các đơn vị địa-phương và sau đó minh định nhiệm vụ.

#### **Đoạn 1 - Phân loại các đơn vị Hành-chánh địa-phương**

Có 2 loại đơn vị địa phương chính yếu :

1. Đơn vị hành chánh địa phương căn bản. Đó là các địa-phương có những quyền hạn mà quốc gia công nhận như một quyền hạn tự nhiên chứ không phải do quốc gia ban bố. Đó là các Xã. Chính từ ngữ này cũng đã nói lên đặc tính tự nhiên do sự sống chung mà phát sinh ra và chỉ giới hạn bởi sự kiểm-soát kín đáo của quốc-gia miễn là các đơn vị này phải

tôn trọng các qui tắc pháp lý. Tại Việt-Nam chúng ta, hiện nay Xã là đơn vị hành-chánh địa-phương căn bản, có tài sản riêng, ngân-sách riêng và tư cách pháp nhân.

2. Đơn vị địa-phương trung gian. Khác với đơn vị căn bản, đơn vị địa-phương trung gian là những đơn vị hành-chánh do luật lệ đặt ra tùy theo nhu cầu hành chánh. Các đơn vị này thường là một khu vực lãnh thổ, có tư cách pháp và tài sản riêng, đứng trung gian giữa các đơn vị căn bản và trung ương, có nhiệm vụ thi hành các chương trình chánh sách do trung ương đề ra.

Theo tổ chức hành-chánh hiện tại, Tỉnh là đơn vị trung gian duy nhất trong các tập thể đơn vị địa-phương. Còn vùng và quận chỉ là những cơ quan tản quyền được thiết lập do nhu cầu hành chánh và không có tư cách pháp nhân.

Qua sự phân loại trên, chúng ta đã ý thức được tầm quan trọng của hành-chánh địa-phương, nhất là đơn vị trung gian "Tỉnh". Thật vậy, dân chúng từng địa-phương có những nhu cầu và quyền lợi khác nhau, chính quyền địa phương cần thích ứng tùy tình trạng ngõ hầu thỏa mãn được nguyện vọng của dân chúng địa-phương sao cho đúng lúc và đúng mức. Ngược lại, người dân địa phương tự mình phải làm tròn nghĩa vụ do chính quyền đòi hỏi.

Trong tình trạng chiến tranh hiện tại, vai trò của hành-chánh địa-phương càng nặng nề hơn nữa trong việc vấn hồi an ninh trật tự chung.

Ngoài nhiệm vụ có tính cách tổng quát trên, hành-chánh địa-phương hiện tại còn giữ hai vai trò quan trọng khác.

## Đoạn 2 - Dân-chủ-hóa hạ tầng cơ-sở

Đây là mục tiêu tối quan trọng, và cũng là điều kiện tiên quyết cần nỗ lực thực hiện trên con đường tiêu-diệt cộng-sản và kiến tạo đất nước.

Dân-chủ-hóa hạ tầng cơ sở có nghĩa là ban cho địa phương sự tự trị rộng rãi hầu địa-phương có đủ phương tiện hoàn thành nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên, cần xác định ngay

là tự trị rộng rãi không có nghĩa là địa-phương độc lập với trung ương, không có sự kiểm soát của trung ương. Thực vậy, xét về lãnh vực hành-chánh, nhu cầu của địa-phương theo đà phát triển chung ngày một gia tăng và phức tạp. Việc thỏa-mãn nhu cầu này nếu để cho trung ương giải quyết không những bị đình trệ mà lại còn không sát với thực trạng từng địa-phương. Về mặt tâm lý, nói chung, tại các quốc gia vừa thu hồi được chủ quyền, dân chúng đang đà vươn lên muốn được tham gia trực tiếp vào cuộc Cách-mạng, tự cải tiến bản thân, tự giải quyết các vấn đề liên hệ đến đời sống của mình, chớ không ỷ lại hay phó mặc cho số mạng.

Dân-chủ-hóa hạ tầng cơ sở quốc gia về mặt chính-trị còn quan trọng hơn nữa, đó cũng là chiều hướng tiến hóa chung của một quốc gia tự do.

### Đoạn 3 - Tranh-thủ nhân tâm

Vai tuồng sau cùng nhưng không kém quan trọng, nhất là trong giai đoạn hiện tại. Đó là việc lôi kéo dân chúng về phía chúng ta.

Trước những cảnh đau thương tàn khốc của cuộc chiến hiện tại, lòng dân phân tán, hoang mang chỉ còn biết trông chờ và hy vọng một tương lai sáng sủa và vững vàng hơn. Chính quyền địa-phương có đi sát với dân chúng, biết những ước vọng của dân mới thỏa mãn được nhu cầu nguyện-vọng của dân chúng. Có như vậy, dân chúng mới tin tưởng nơi chính quyền và làm hậu thuẫn cho chính quyền.

Một trong những khía cạnh của việc tranh thủ nhân tâm hữu hiệu là thi hành đúng đắn và đúng mức chính sách đường lối của quốc-gia. Hiện nay, việc xúc tiến các chương trình Phát-triển Nông-thôn, Phát-triển Cộng-đồng, Cải-cách Điền-địa và nhất là quốc-sách Nhân-dân Tự-vệ đang đà phát triển mạnh chắc chắn sẽ thu lượm được kết quả mỹ mãn.

Về mặt hành-chánh, những thủ tục rườm rà nặng nề về phần hình thức phải được cải tiến; có như vậy người dân mới không sợ chính quyền mà sao lạng nhiệm vụ. Về mặt nhân sự, nhân viên chính quyền thiếu khả năng, làm việc tặc-trách cũng đã gây nên những trở ngại lớn lao trong việc

tranh thủ nhân tâm cần phải được thay thế. Vì vậy, các vị chỉ huy hành-chánh địa-phương cần phải tế nhị để ngăn ngừa các tệ trạng kể trên, nếu không, tất cả các chương trình chính sách của chính phủ đề ra cốt để phục vụ cho dân chúng nhất là dân chúng tại thôn quê sẽ trở nên vô nghĩa.

## MỤC II - THỰC TRẠNG NỀN HÀNH-CHÁNH ĐỊA-PHƯƠNG

Sau khi đã phân tích và công nhận vai trò quan trọng của nền hành-chánh địa-phương. Vai trò đó còn quan trọng gấp bội khi kỹ-thuật địa-phương phân quyền được áp dụng một cách rộng rãi theo đúng tinh thần của Hiến-Pháp 1.4.1967.

Hiện nay, trên căn bản pháp lý, cơ cấu tổ chức và điều hành guồng máy hành-chánh địa-phương vẫn được qui định bởi 2 văn kiện : Dự 57-a và Thông-tư 115-a cùng ngày 24.10.1956. Theo đó tổ chức hành chánh địa phương gồm 4 cấp :

- Tỉnh, Đô, Thị
- Quận
- Tổng
- Xã

Tổng giữ một vai trò lu mờ trong sinh hoạt hành-chánh, trong khi đó Tỉnh được coi như một địa hạt hành-chánh quan trọng hơn cả. Tỉnh-Trưởng có nhiều quyền hạn rộng lớn, vai trò Tỉnh-Trưởng nặng về chính trị hơn hành-chánh. Người ta cho rằng chính Tỉnh-Trưởng giữ vai trò quyết định trong việc kiện toàn nền hành-chánh địa-phương.

Ngoài ra, giữa trung ương và địa phương còn có một cấp trung gian là Vùng. Trên nguyên tắc, Vùng chỉ giữ vai trò trung gian hết sức khiêm nhường, nhưng trong thực-tế tình trạng lại khác hẳn.

Với chủ đích nhận định về sự xuất hiện của hiện-tượng Tỉnh-Trưởng quân nhân, chúng tôi chỉ chú trọng vào việc tìm hiểu thực trạng của nền hành-chánh Vùng và Tỉnh qua hệ thống quyền hành, nhất là sau ngày 1.11.1963.

## Đoạn 1 - Nền Hành-chánh Vùng

### 1. Cơ-cấu tổ-chức

Dưới thời đệ I Cộng-Hòa, trước hết Dự số 17 ngày 24.12.1955 bãi bỏ tư cách pháp nhân của các Phần và xác-định quyền hạn của các Đại-biểu Chính-phủ. Vùng chỉ đóng vai trò trung gian thuần túy giữa trung ương và tỉnh.

Sau đó, Dự 57-a ngày 24.10.1956 qui định thẩm-quyền của Vùng. Theo đó Vùng không có tư cách pháp nhân và Đại-biểu Chính-phủ không có quyền chỉ huy hành chánh địa-phương và chỉ được giới hạn qua 3 nhiệm vụ sau :

- Theo dõi việc thi hành luật lệ, chính sách theo đường lối của Chính-phủ và có thể được Chính-phủ giao phó việc ra chỉ thị cho các Tỉnh-Trưởng thuộc quản hạt trong những trường hợp đặc biệt.

- Theo dõi tình hình, phối hợp hoạt động của các Tỉnh trong Vùng, duyệt các tờ trình của Tỉnh-Trưởng và đề-nghị lên trung-ương.

- Trong trường hợp đặc biệt, có thể được giao phó việc điều tra hoặc thi hành những công tác ngoài nhiệm vụ thường xuyên.

Với uy tín có sẵn và với những nhiệm vụ nặng nề, những Đại-biểu Chính-phủ lại có rất ít quyền hạn như không có quyền ra chỉ thị hay kiểm soát trực tiếp, nghĩa là không có quyền chuẩn y hay bác bỏ quyết định của Tỉnh-Trưởng. Người ta cho là Dự 57-a có khuynh hướng trung-ương tập quyền và Vùng chỉ được coi như một trạm bưu cục giữa Tỉnh và Trung ương.

Ngoài ra, cho đến nay, chúng ta vẫn không thấy một văn kiện chính thức có đủ thẩm quyền thay thế Dự 57-a và các văn kiện bổ túc. Như vậy quyền hạn của Vùng vẫn như cũ.

### 2. Tình-trạng thực-tế

Sau ngày 1.11.1963, chế độ Đại-biểu Chính-phủ đã đổi khác rất nhiều trong thực tế. Theo công-điện số 29.524 ngày 19.11.1963 của Hội-đồng Quân-nhân Cách-mạng, Tư-lệnh

Vùng Chiến-thuật kiêm nhiệm chức Đại-biểu Chính-phủ và do một Tư-lệnh Quân-đoàn chỉ-huy. Công điện số 70-CD ngày 19 tháng 3/1964 còn giao cho Tư-lệnh Vùng quyền bổ nhiệm Quận Trưởng bằng sự-vụ-lệnh và sẽ được hợp-thức-hóa bằng nghị-định của Bộ Nội-Vụ. Chính những công-điện này đã làm xáo trộn nền Hành-chánh địa-phương. Ngoài ra, nghị-định số 805-TTP/NV ngày 19.4.1964 thiết lập một Văn-phòng dân-sự cạnh Tư-lệnh Vùng do một Phụ-tá Hành-chánh nắm giữ. Do đó thẩm quyền của Tư-lệnh Vùng càng được nới rộng.

Đến thời kỳ chấp chánh của Nội-các Chiến-tranh, với Ước-pháp tạm thời ngày 19.6.1965, quyền hạn của Tư-lệnh Vùng lại càng quan trọng đặc biệt.

Tư-lệnh Vùng có quyền điều khiển nền hành-chánh Vùng và trực thuộc Ủy-ban Hành-pháp Trung-ương. Do đó, Vùng mặc nhiên trở thành một cấp Hành-chánh thực sự trong nền Hành-chánh địa-phương. Thực vậy, trong việc bổ nhiệm hay chuyển Tỉnh-trưởng, Phủ Chủ-tịch thường hỏi ý-kiến và chấp thuận đề nghị của Tư-lệnh Vùng. Giữa Tỉnh-Trưởng và Tư-lệnh Vùng có sự lệ thuộc cấp bậc hoàn toàn.

Mặc khác, Tư-lệnh Vùng là hội viên của Hội-đồng Quân-lực, Ủy-viên của Ủy-ban Lãnh-đạo Quốc-gia. Với cương vị này Tư-lệnh Vùng lại đứng trên Chính-phủ.

Với hai vị thế khác nhau, Tư-lệnh Vùng có khuynh hướng đứng ở vị thế cao hơn, dùng áp lực đối với Chính-phủ nhất là trong việc bổ nhiệm các Tỉnh-Trưởng. Hiện tượng Tỉnh-trưởng quân-nhân đã bắt đầu phát triển mạnh lại càng thêm nhiều hậu thuẫn.

Xét về vai trò của Tư-lệnh Vùng, ta thấy có sự kiêm nhiệm. Về mặt hành chánh, Đại-biểu Chính-phủ, có nhiệm vụ thanh tra đôn đốc guồng máy hành chánh địa phương, giữ vai trò giám hộ hành-chánh. Về mặt quân sự, Tư-lệnh Vùng lo việc bình định địa-phương, giữ vai trò chỉ huy.

Hai hệ thống quyền hành trên, lẽ ra phải đứng riêng biệt nhưng trong thực tế lại do một cấp kiêm nhiệm. Do đó, dĩ nhiên là Tư-lệnh Vùng chiếm vai trò chỉ huy ngay cả trong lãnh vực hành chánh. Tư-lệnh Vùng, ngoài việc bổ nhiệm Tỉnh-trưởng quân-nhân, còn ra lệnh cho Tỉnh-trưởng và trở thành cấp chỉ huy hành-chánh thực sự.

Nạn bè phái vì thế mà phát sinh vì mỗi Tư-lệnh Vùng đều muốn tự tạo cho mình một thế lực riêng, các Tỉnh trưởng quân-nhân xuất phát từ các Sư-đoàn đều là cấp thuộc quyền hay người thân tín của Tư-lệnh Vùng. Sự kiện này còn rõ rệt hơn nữa mỗi khi có sự thay đổi Tư-lệnh Vùng.

Tóm lại, thực trạng của nền hành-chánh Vùng đã làm cho hiện tượng Tỉnh-trưởng phát triển đến tột độ và làm xáo trộn sinh hoạt hành-chánh địa-phương.

## Đoạn 2 - Nền Hành-chánh Tỉnh

### 1. Cơ-cấu tổ-chức

Văn-kiến pháp lý căn bản vẫn vẫn do Dự 57-a qui định. Theo đó Tỉnh có tư cách pháp nhân, có ngân sách và tài sản riêng do một Tỉnh-Trưởng đứng đầu và một hay nhiều Phó Tỉnh Trưởng phụ-tá. Tỉnh-Trưởng do Tổng-Thống bổ nhiệm bằng nghị định và đặt dưới quyền trực tiếp của Tổng-Thống. Tỉnh-Trưởng là đại diện của Chính quyền trung-ương trong địa hạt tỉnh. Với tư cách này, Tỉnh-Trưởng có nhiệm vụ thi hành luật lệ trong tỉnh, có trách nhiệm điều hành tổng quát nền hành-chánh tỉnh. Ngoài ra, Tỉnh-trưởng còn có trách nhiệm về an ninh và trật tự công cộng, Tỉnh-trưởng chủ chi ngân-sách tỉnh và kiểm-soát ngân-sách xã.

Như vậy, Tỉnh-trưởng, một mặt là nhân viên tản quyền của Trung-ương do Trung-ương bổ nhiệm, mặt khác là đại diện của tập thể địa phương tự trị nên Tỉnh-trưởng còn là nhân viên phân quyền.

Trên bình diện lý thuyết, quyền hạn của Tỉnh-trưởng rất rộng lớn, nhưng trên thực tế tỉnh-trưởng có giữ đúng được vai trò của mình không ?

### 2. Tình-trạng thực tế

Sau ngày 1.11.1963, song song với sự kiêm nhiệm chức Đại-biểu Chính-phủ của Tư-lệnh Vùng, Tỉnh-trưởng cũng kiêm nhiệm chức vụ Tiểu-khu Trưởng bên quân sự. Sự kiêm nhiệm này cốt để đối phó với nhu cầu văn hời an ninh trật tự tại địa-phương vì tình hình chiến sự ngày một gia tăng, đồng thời tăng thêm uy tín trong việc điều khiển địa-phương.

Trên nguyên tắc, về mặt hành chính, Tỉnh-trưởng trực thuộc Phủ Chủ-tịch Ủy-ban Hành-pháp Trung-ương, và với tư cách Tiểu-khu Trưởng, Tỉnh-trưởng mới trực thuộc Vùng.

Trên thực tế, tình trạng lại khác hẳn. Tỉnh-Trưởng quân-nhân đều xuất phát từ các Sư-đoàn thuộc Vùng chiến-thuật, đã được Vùng đề nghị với Chính-quyền Trung-ương. Sự bổ nhiệm theo đề nghị của Vùng có tính cách mặc nhiên nên Tỉnh-trưởng đã lệ thuộc vào Vùng rất nhiều. Ngoài ra, Tỉnh trưởng quân nhân, xuất phát từ các Sư-đoàn, còn chịu lệ-thuộc vào hệ-thống quân-giai. Đó là các Khu chiến-thuật.

Vì chịu ảnh hưởng quá nặng nề không những của Vùng mà còn của Khu chiến-thuật, nên Tỉnh-trưởng đã chịu lệ-thuộc cả về phương diện hành chính.

Mặt khác, từ khi Tỉnh-trưởng kiêm chức Tiểu-khu Trưởng và chịu trách nhiệm về an ninh trong địa hạt tỉnh, Tỉnh-Trưởng còn bị đặt dưới quyền chỉ huy của Khu chiến-thuật và Vùng chiến-thuật. Với tư cách thuộc cấp, Tỉnh-Trưởng phải tuân lệnh cấp trên. Ở cương vị đó, Tỉnh-Trưởng phải làm vừa lòng cấp trên hơn là lo phục vụ dân chúng. Do đó, Tỉnh-trưởng thiên về phía chính-quyền hơn là việc bảo vệ quyền lợi địa phương.

Tóm lại, qua thực trạng của nền hành-chánh địa-phương, hiện tượng Tỉnh-Trưởng quân-nhân xuất hiện và phát triển. Tỉnh-Trưởng không còn thể hiện được vai trò của mình một cách đúng mức và đúng đắn. Vai trò của Tỉnh-Trưởng đã đặt nặng trên khía cạnh quân sự và thiếu hẳn khía cạnh chính trị.

Để tìm hiểu thêm về hiện tượng Tỉnh-Trưởng quân-nhân, chúng tôi, trong chương tiếp theo, sẽ khiếm điểm các nguyên nhân cũng như trình bày các mức độ của quân nhân giữ chức vụ chỉ huy nền hành-chánh tỉnh qua các giai-đoạn.



Chương thứ Hai

## NGUYÊN-NHÂN VÀ MỨC-ĐỘ QUÂN-NHÂN GIỮ CHỨC-VỤ TỈNH-TRƯỞNG

Nhờ vào lòng tự tin, tổ chức chặt chẽ, phương tiện dồi dào, lại được độc quyền sử dụng vũ lực để cưỡng chế kẻ khác, nhất là trong các nước chậm tiến mới thu hồi độc-lập, tình-trạng kinh-tế bất ổn, sinh hoạt chính-trị rối loạn, quân nhân từ địa vị hoạt động chính-trị riêng rẽ đã chuyển sang địa vị can thiệp vào chính trường. Tại Việt-Nam, sự can thiệp một cách toàn diện thực sự chỉ diễn ra sau ngày 1.11.1963. Trước thời gian này, quân nhân giữ đúng vai trò thuần túy của mình trừ việc được sử dụng vào chức vụ chỉ-huy cơ quan chấp-hành tại Tỉnh. Vì vậy, nguyên nhân và mức độ quân nhân giữ chức vụ Tỉnh-Trưởng có khác nhau qua các thời kỳ.

### MỤC I - NGUYÊN-NHÂN QUÂN-NHÂN GIỮ CHỨC-VỤ TỈNH-TRƯỞNG

#### Đoạn 1 - Giai-đoạn Đệ I Cộng-Hòa

Hiệp-định Genève ấn định việc ngưng chiến và chia đôi đất nước. Trước tình trạng vô cùng bi đát đó, Ông Ngô-đình-Diệm đứng ra nhận lãnh vai trò lịch sử, nỗ lực kiến tạo một miền Nam đồ nát. Để củng cố xây dựng một hạ tầng cơ sở vững chắc, văn hồi an ninh trật tự tại địa phương, nhất là từ năm 1960 trở đi, Chính quyền Ngô-đình-Diệm đã phải dùng quân nhân trong các chức vụ chỉ huy nền hành-chánh địa-phương, nhất là các chức vụ Tỉnh-Trưởng.

#### 1. Thiết-lập lại một nền hành-chánh lỗi thời

Sau khi người Pháp rút lui, các cơ sở hành chánh thiếu hẳn các vị chỉ huy cao cấp, thủ-tục hành-chánh rườm rà làm cản trở không ít cho việc thi-hành các chính sách nhằm cải-tạo xã-hội mau chóng. Những người có khả năng, tuy không phải là không có, song trước viễn tượng đen tối

của đất nước, không ai chịu hợp tác với chính quyền. Vì thế, tại một số tỉnh, quân nhân đã được giao phó nắm quyền chỉ huy nền hành-chánh. Quả vậy, quân nhân ở trong một tập thể có uy lực, tổ chức có hệ-thống, phương-tiện đầy đủ lại sẵn có khả năng chỉ huy, tương đối giữ chức vụ Tỉnh-Trưởng một cách khả quan, nhất là trong buổi giao thời.

Hơn nữa, quân nhân là những người đáng tin cậy hơn cả, để quân nhân giữ chức vụ Tỉnh-Trưởng có thể tránh được sự trà trộn của các cán bộ Cộng-Sản nằm vùng, những người thân Cộng hay chịu ảnh hưởng của Cộng-Sản.

Với kỹ thuật chỉ huy mạnh mẽ của quân đội, cán bộ trung kiên, việc thi-hành chính-sách quốc-gia có hiệu quả và nhanh chóng, tương cũng là một yếu tố cần thiết cho việc thiết-lập lại một nền nếp cho một guồng máy hành-chánh đã quá lỗi thời.

## 2. Củng-cố uy quyền quốc-gia

Cuộc chiến tranh kéo dài từ 1945 đến 1954 đã đưa đến sự phân tán trong hàng ngũ quốc-gia, chia rẽ địa phương. Các hệ-thống giáo-phái có võ trang hùng cứ tại từng địa-phương tự coi như những quốc gia trong một quốc gia:

- Bình-Xuyên chiếm Vùng Sài-gòn-Chợ-lớn, nắm ngành Cảnh-sát Công-an và khai thác các nguồn lợi bất chánh,

- Cao-dài chiếm các tỉnh miền Đông, chia làm hai nhóm đối lập,

- Hòa-Hảo chiếm các tỉnh miền Tây như Cần-Thơ, Long-Xuyên và Châu-Độc.

Chính quyền Ngô-dình-Diệm đã đề cao những biện-pháp chống nạn chia rẽ, đặt ra những biện pháp chặn đứng để cho uy quyền quốc-gia không bị suy giảm. Trước tình-trạng đó, sự hiện diện của cấp chỉ huy hành-chánh với tư-thể một quân nhân thật đúng chỗ và đúng lúc để củng-cố uy quyền quốc-gia.

## 3. Văn-hội an-ninh trật-tự địa-phương

Sau những năm đầu tương đối an ninh, song Việt-Cộng vẫn mưu đồ xâm chiếm miền Nam bằng đủ mọi phương diện.

Ngày 26.1.1960, một đơn vị Việt-Cộng tấn công một đơn vị đồn trú thuộc Sư-đoàn 13 tại Trảng-súp (Tây-Ninh). Đây chỉ là sự công-khai-hóa âm mưu chống chính quyền Ngô-Đình-Diệm của Việt-Cộng.

Tiếp theo vụ Trảng-súp, Việt-Cộng ngày một gia-tăng cuộc tranh đấu bằng võ lực. Những cuộc khủng bố, ám-sát các viên chức hành-chánh địa-phương như Chánh Tổng, Xã Trưởng xảy ra thường ngày. Cuộc chiến bùng nổ ở nhiều nơi.

Chính quyền vì vậy ngày một tỏ ra xa xôi đối với dân chúng, các chỉ thị cũng như việc thi hành đường lối chính sách không được thi hành triệt để.

Ý thức được tình trạng đó, chính quyền trung-ương đã phải giao cho quân nhân đảm trách chức vụ Tỉnh-trưởng để vấn đề an ninh trật tự địa-phương một cách có hiệu quả hơn.

#### 4. Củng-cố cho chính-sách độc-tài, gia-đình trị

Với các nguyên nhân trên, sự hiện diện của giới quân nhân trong chức vụ chỉ huy nền hành-chánh tỉnh đã ngày một gia tăng. Vai trò Tỉnh-trưởng quân-nhân đã thành công phần nào. Tuy nhiên, trong những năm sau cùng của chế độ Đệ I Cộng-Hòa, chính quyền đã tỏ rõ chính sách độc tài và gia-đình trị. Dân chúng đã chán ghét, các phong trào tranh đấu nổi lên khắp mọi nơi, nhất là các đảng phái và đoàn thể áp lực.

Chúng ta có thể liệt kê sơ lược như sau :

- Năm 1956 : Đảng Đại-Việt chống đối chính quyền và bị khủng bố.
- Năm 1958 : Ô.Ô. Nguyễn-văn-Lực và Nguyễn-xuân-Tiểu đảo chính bất thành.
- Năm 1960 : Nhóm 18 nhân-sĩ Caravelle phản đối chính-phủ.
- Năm 1963 : Ô. Nguyễn-Tường-Tam phải tự vẫn để phản đối.

Trước tình trạng đó, thế đứng của chính quyền đã lung lay. Để củng cố cho địa vị độc tôn của mình, chính-

**THƯ VIỆN QUỐC-GIA**

quyền Ngô-Đình-Diệm đã phải bỏ nhiệm hầu hết các Tỉnh-trưởng quân-nhân. Trong thời gian này, các Tỉnh-trưởng quân-nhân, không phải để đáp ứng cho tình trạng khó khăn nhất thời, đều là những người thân tín hoặc đặc biệt trung thành của gia-đình họ Ngô, giữ nhiệm vụ dẹp tan những cuộc chống đối xuất phát từ các địa-phương. Vai trò của Tỉnh-trưởng mất hết ý-nghĩa của nó, chỉ còn là một công cụ của chính quyền trung-ương.

Đoạn 2 - Giai-đoạn từ 1.11.1963 đến nay

Từ ngày Cách-mạng 1.11.1963 đến nay, nguyên nhân quân-nhân được cử giữ chức vụ Tỉnh-trưởng đã biến chuyển khá nhiều. Có thể nói việc bỏ nhiệm các Tỉnh-trưởng quân-nhân để đãi ngộ xứng đáng các quân nhân đã có công trong việc lật đổ chế độ độc tài thời Đệ I Cộng-Hòa, để chống lại sự gia tăng cường độ chiến tranh và sau cùng để làm hậu-thuận cho chế độ quân nhân hiện tại.

1. Đãi ngộ các quân-nhân có công trong cuộc Cách-mạng

Sau ngày Cách-mạng thành công, toàn thể các tỉnh đều do quân nhân giữ quyền chỉ huy. Người ta cho đó là một sự đãi ngộ cho các quân nhân có công trong cuộc Cách-mạng. Đó là nguyên nhân gần nhất có tính cách dĩ nhiên mà không ai chối cãi được. Tuy nhiên, đối với các nhà lãnh-đạo quân nhân thời đó thường cá quyết rằng quân nhân không có tham vọng chính trị. Họ cho rằng xú mạng của quân đội chỉ là lật đổ chế độ độc tài, một xú mạng khó khăn mà không một đoàn thể nào có thể làm nổi. Huấn thị ngày 29.11.1963 của vị Chủ-tịch Hội-đồng Quân-nhân Cách-mạng đã xác nhận điều đó. Tuy nhiên, sau những biến chuyển liên tiếp, tình-trạng chính trị rối ren, các chính-phủ dân-sự được thành-lập nhưng không có thực quyền, các quân nhân cao cấp tranh danh ảnh hưởng lẫn nhau, và sau cùng, chính quân nhân đã thực sự tham dự vào chính trường nắm mọi quyền chính trị trong nước. Quân nhân đã được hưởng nhiều ưu quyền tại trung-ương thì dĩ nhiên quân nhân cũng nắm ưu thế tại địa-phương.

2. Đối-phó với tình-trạng chiến-tranh ngày một lan rộng.

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC 974

Từ năm 1960 trở đi, tình-trạng chiến tranh đã ngày một lan rộng, tình trạng này còn bành trướng thêm lên trong thời khủng hoảng chính trị từ 1964 đến 1965. Căn cứ vào sự gia tăng quân số, ta có thể hình dung được cường độ của chiến tranh. Quả vậy, quân-đội Mỹ và Đồng-Minh tại Việt-Nam vào tháng 1/1965 là 20.000 người, đến tháng 1/1966 tăng vọt lên 200.000. Tháng 2/1965 Tổng-Thống Johnson ra lệnh oanh-tạc Bắc-Việt. Đến cuối năm 1967, tổng số quân đội Việt-Nam là 700.000 người, quân đội Mỹ và Đồng-Minh trên 500.000.

Với sự gia tăng cường độ chiến tranh như vậy, dĩ nhiên vai trò của quân đội sẽ quan trọng hơn nhiều. Có thể nói, trong việc ổn định an ninh trật tự chung, Tỉnh-trưởng quân-nhân kiêm chức vụ Tiểu-khu Trưởng đã góp phần xứng-dáng và hữu hiệu.

### 3. Hậu thuẫn cho chế-độ quân-nhân

Quân nhân khi nắm quyền lãnh-đạo quốc-gia hoặc vì xử mạng thiêng liêng hoặc vì tham vọng cá nhân chắc chắn đều nghĩ rằng vai trò đó chỉ có tính cách thời gian, nhất thời. Họ cần có những hậu thuẫn tại địa-phương để thi hành đường lối chính-sách quốc-gia, canh tân xứ sở một cách nhiệm lệ theo đúng bản tính của họ hoặc để củng cố cho địa vị của họ ở trung-ương thêm phần vững chắc.

Đến nền Đệ II Cộng-H òa, sự hiện diện của các Tỉnh trưởng quân-nhân vẫn được duy trì. Điều đó cũng không làm chúng ta ngạc nhiên vì tuy vị lãnh đạo do dân bầu nhưng vốn xuất thân từ quân đội và cũng là người đã tiếp tục điều khiển guồng máy quốc gia từ 1965 đến nay. Lòng tin nhiệm hỗ tương giữa những quân nhân là lý do đáng kể và cũng là lý do để các quân nhân tự biện minh.

Sự duy trì các Tỉnh-trưởng quân-nhân ngày nay phải chăng là để chờ đợi một sự thay đổi toàn diện theo sự qui-định của Hiến-Pháp 1.4.1967 ?

### MỤC II - MỨC-ĐỘ QUÂN-NHÂN GIỮ CHỨC-VỤ TỈNH-TRƯỞNG

Cũng như nguyên nhân, mức độ quân nhân giữ chức-vụ Tỉnh-trưởng cũng thay đổi theo thời gian.

## Đoạn 1 - Giai-đoạn Đệ I Công-Hòa

Trong giai đoạn này, mức độ quân nhân giữ chức vụ Tỉnh-trưởng tương đối nhỏ. Sở dĩ như vậy vì quân đội chỉ được coi như một công cụ của chính quyền, giải pháp Tỉnh-trưởng quân-nhân chỉ có tính cách tạm thời hoặc để đảm-trách an ninh hữu hiệu cho địa-phương khi cần thiết hoặc vì thiếu người có đầy đủ khả-năng đảm trách.

Trong thời gian từ 1956 đến 1959, chỉ có 4 Tỉnh-trưởng quân-nhân trong số 44 tỉnh. Đó là các tỉnh Vĩnh-long (1956-1959), Phước-long, Tây-ninh và Kiên-giang (1958-1959).

Trái lại trong thời gian từ 1960 đến 1963, mức độ quân nhân giữ chức vụ chỉ huy nền hành chánh tỉnh tăng vọt lên rất nhanh. Phải chăng mức độ đó phù hợp với tình trạng gia tăng cường độ chiến tranh cũng như củng cố cho chế độ độc tài vào những năm sau cùng của nền Đệ I Công-Hòa. Trong năm 1960 có 16 Tỉnh-trưởng quân-nhân và đến năm 1963 tăng lên 38 vị, chiếm gần 90% trong số các Tỉnh-Trưởng trên toàn quốc !

Đặc biệt trong giai đoạn Đệ I Công-Hòa, người ta thấy tại hai tỉnh địa đầu giới tuyến (Quảng-Trị, Thừa-Thiên) đều do các Tỉnh-trưởng dân-sự chỉ huy (xin xem bảng 1 và 2)

## Đoạn 2 - Giai-đoạn từ Cách-mạng 1.11.1963 đến nay

Có thể nói trong giai đoạn này toàn thể các Tỉnh-trưởng đều là quân nhân. Sự kiện này đã phản ảnh tình-trạng quân nhân can thiệp vào chính trường và sau đó nắm giữ vai trò lãnh đạo quốc gia. Ngay trong thời Đệ II Công-Hòa, người ta đã cho rằng với sự hiện diện của một chính quyền dân cử song bản chất vẫn là quân sự, sự tín nhiệm hỗ tương là lý do đáng chú ý.

Đặc biệt trong giai đoạn này, các tỉnh sau đây có Tỉnh-trưởng dân-sự : Quảng-Nam (1965-1966), Quảng-Ngãi (1965) Bình-Tuy và An-Giang (1967) và sau cùng là Quảng-Đức (1968) Đã có giả thuyết cho rằng vị Tỉnh-trưởng dân-sự tại tỉnh Quảng-Ngãi năm 1965 là một thí nghiệm cho giải pháp Tỉnh-trưởng dân sự trong tình thế hiện tại.

Để có một hình ảnh tổng quát về mức độ quân nhân chỉ huy nền hành chánh tỉnh, chúng tôi xin trình bày dưới đây một vài hình vẽ về hiện tượng tỉnh-trưởng quân-nhân. Tuy nhiên, chúng tôi cần xác định trước là niên biểu được dùng phần này chỉ có tính cách tổng quát không đúng hoàn toàn với thời gian giữ chức vụ tỉnh-trưởng. Đây là một khiếm khuyết, song ngoài ý muốn của chúng tôi (cơ quan cung cấp tài liệu rất khắc khe vì cho rằng tài liệu có tính cách mật).

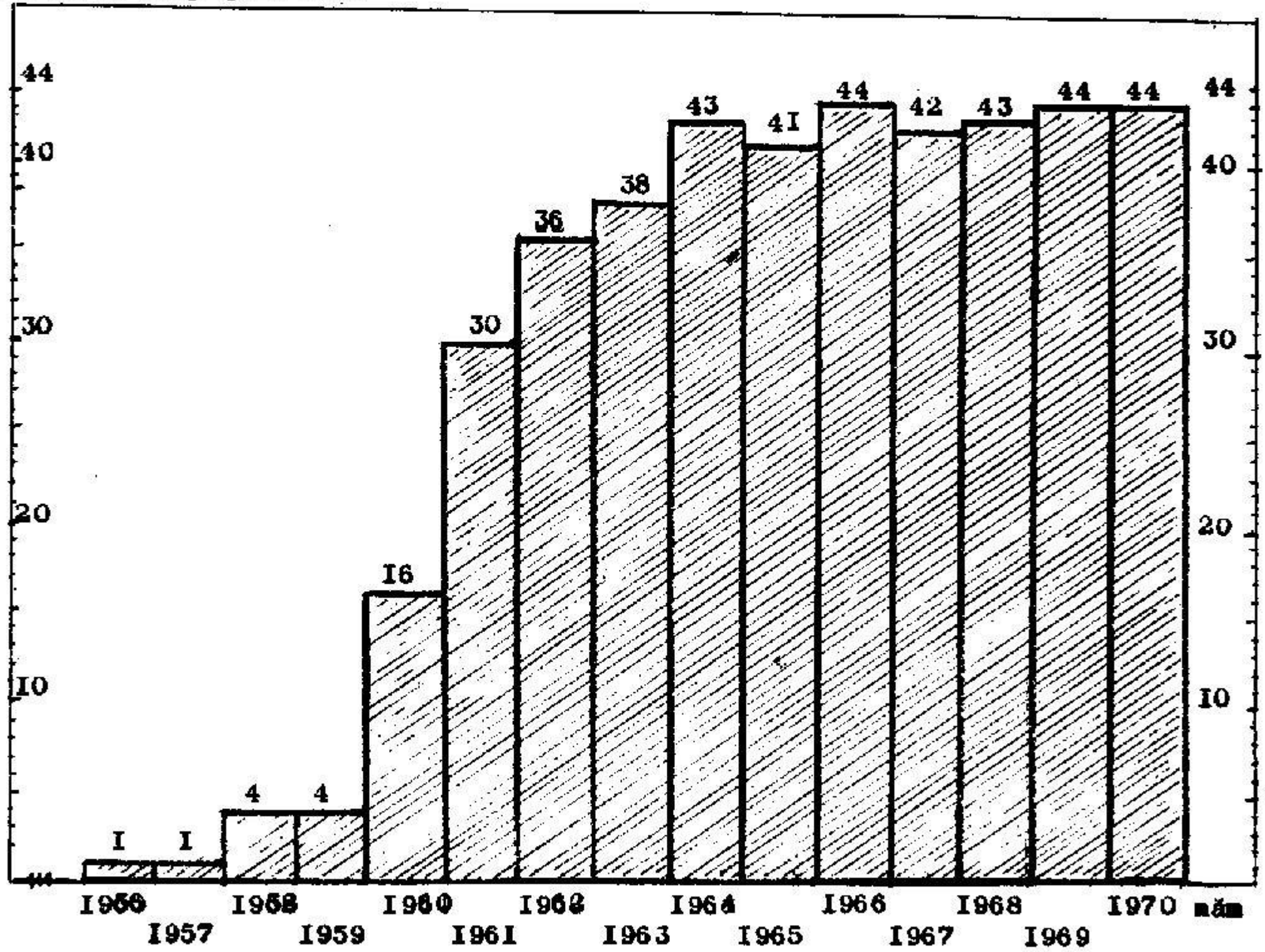
o)°





**Bảng 2.- Số Tỉnh-trưởng quân-nhân theo năm**

**Số Tỉnh-trưởng quân-nhân**





PHẦN 11

## NHẬN-XÉT VỀ VAI-TRÒ TỈNH-TRƯỞNG QUÂN-NHÂN

Trong phần thứ I, chúng tôi đã nhận định về hiện-tượng Tỉnh-trưởng quân-nhân từ 1956 đến nay, trong phần kế tiếp là những nhận xét.

Nói một cách tổng quát, hình thức đảm nhiệm các chức vụ chỉ huy nền hành-chánh địa-phương, nhất là chức vụ Tỉnh-trưởng chính là một trong những hình thức quân nhân can thiệp vào chính trường. Sự can thiệp này không kém phần quan trọng so với sự can thiệp tại chính quyền trung-ương. Một bên thì nặng về việc thi-hành chính-sách và bên kia nặng về hoạch-định chương-trình, đường lối. Tất cả hợp lại thành sự can thiệp toàn diện trên chính trường.

Để có thể nhận xét qua nhiều khía cạnh hầu rút-tĩa kinh nghiệm với các ưu khuyết điểm của vai trò Tỉnh-trưởng quân-nhân. Chúng tôi, trước hết nhận xét về nhiệm-vụ chung của các Tỉnh-trưởng và tiếp theo là các ưu khuyết điểm cùng các trở ngại của các Tỉnh-trưởng quân-nhân ngõ hầu tìm ra giải pháp cho vấn đề.

Trong phần này, chúng tôi sẽ trình bày vấn đề qua hai chương :

- Nhiệm-vụ và vai-trò của Tỉnh-trưởng.
- Ưu và khuyết điểm của Tỉnh-trưởng quân-nhân.

Chương thứ Nhất

## NHIỆM-VỤ VÀ VAI-TRÒ TỈNH-TRƯỞNG

Đại cương, các chức vụ chỉ huy nền hành chính địa-phương do quân nhân kiêm nhiệm với chức vụ chỉ huy thuần túy quân sự, tùy theo các cấp bậc trong quân đội :

Tướng-lãnh giữ chức vụ Tư-lệnh Vùng kiêm Đại-biểu Chính-phủ, cấp "Tá" giữ chức Tỉnh-trưởng kiêm Tiểu-khu Trưởng, và cấp "Úy" giữ chức vụ Quận-trưởng kiêm Chi-khu Trưởng.

Theo trào lưu dân-chủ-hóa hạ tầng cơ sở, kỹ thuật phân quyền địa-phương ngày một rộng rãi và cho đến nay Hiến Pháp 1.4.1967 đã minh thị xác nhận. Tỉnh và Đô, Thị chiếm một địa vị quan trọng nhất trong nền hành-chánh địa-phương, người ta có thể nói Tỉnh-trưởng cũng như một Tổng-Thống tại tỉnh vậy.

Chúng ta có 44 tỉnh và 5 thị-xã, tỉnh và thị-xã đều có tư cách pháp nhân, có ngân sách và tài sản riêng và có quyền quản trị độc lập dưới quyền giám hộ của trung-ương. Đứng đầu tỉnh là Tỉnh-trưởng, các phụ-tá thường mang tên ông "Phó" và bên cạnh có cơ-quan quyết-nghị là Hội đồng Tỉnh. Để thi hành nhiệm vụ, tỉnh còn có các ty, sở phụ lục. Ngoài ra, còn phải kể các quận, đó là các đơn vị tản quyền làm trung gian giữa tỉnh và xã.

### MỤC I - CHỨC-CHƯƠNG CỦA TỈNH-TRƯỞNG

Tỉnh-trưởng, do Tổng-Thống bổ nhiệm bằng nghị-định, thi hành nhiệm vụ bao trùm trên nhiều lãnh vực hành-chánh, tài-chánh, an ninh trật tự công cộng, tư pháp, v.v... với tư cách vừa đại diện chính quyền trung-ương vừa đại diện tập thể địa-phương đã được phân quyền.

#### Đoạn 1 - Đại-diện Chính-quyền trung-ương

Với tư cách đại diện Chính-quyền trung-ương,

Tỉnh-trưởng có những nhiệm vụ và quyền hạn sau :

1. Về phương-diện hành-chánh, tài-chánh và tư-pháp

Trong phạm vi tỉnh, Tỉnh-trưởng :

- thi hành luật lệ và chính sách quốc-gia,
- điều hành tổng quát các công sở trong tỉnh và chịu trách nhiệm trực tiếp với Tổng-Thống,
- phối hợp hoạt động các ty chuyên môn (ty ngoại thuộc) cùng giúp đỡ phương tiện hoạt động cho các đại diện các Bộ tại tỉnh. Nếu Bộ nào không có đại diện tại tỉnh, công việc của Bộ ấy đương nhiên do tỉnh đảm nhiệm.

Tất cả các ty chuyên môn thuộc các Bộ đều đặt dưới hệ thống hành chánh tỉnh. Điều đó có nghĩa là khi các ty chuyên môn và Bộ sở quan trao đổi văn thư đều phải qua tỉnh. Nếu cần, tỉnh có thể trao đổi công văn trực tiếp với các Bộ, Nha hay các tỉnh khác.

Tỉnh-trưởng có quyền thăng thưởng, trừng phạt các công chức thuộc quyền quản trị của tỉnh, đề nghị các thủ-tục trên và thuyên chuyển, nếu cần, các công chức thuộc quyền quản trị của các Bộ chuyên môn.

Tỉnh-trưởng chủ tọa các buổi lễ tổ chức trong tỉnh.

Đối với các cơ quan tư-pháp, quân-sự, Tỉnh-trưởng không can thiệp trực tiếp, nhưng có thể phúc trình trung-ương.

Riêng đối với ngân-khố, Tỉnh-trưởng can thiệp trực tiếp khi có trộm cắp, biến thủ và áp dụng những biện pháp bảo toàn, nhưng phải trình ngay Chính-phủ và Bộ Tài-chánh.

2. Về phương-diện an-ninh và trật-tự công-cộng

Tỉnh-trưởng :

- quản-đốc trung-tâm cải-huấn tại tỉnh,
- phụ-tá cho biện-lý với tư-cách tư-pháp cảnh-lại,
- phối-hợp các lực-lượng cảnh-sát và an-ninh trong tỉnh để giữ gìn an ninh chung,

- ngoài ra, trong trường hợp khẩn cấp, Tỉnh-trưởng còn có thể trưng dụng quân-lực, nhưng phải trình ngay với Tổng-Thống. Hiện nay, các Tỉnh-trưởng quân-nhân đều kiêm-nhiệm chức vụ Tiểu-khu Trưởng nên việc điều động quân-đội rất dễ dàng.

Trên đây là sơ lược những nhiệm vụ và quyền hạn của Tỉnh-trưởng với tư cách đại diện trung-ương. Tỉnh-trưởng còn có nhiệm vụ rất quan trọng khi với tư cách đại diện của tập thể địa-phương.

## Đoạn 2 - Đại-diện tập-thể địa-phương

Với tư cách này, Tỉnh-trưởng có nhiệm vụ :

- thi hành các quyết nghị của các cơ quan quyết nghị tỉnh, tức là Hội-đồng tỉnh. Hiện nay, các Hội-đồng tỉnh, thị-xã đã được bầu lại ngày 26.8.1970.

- chủ tịch Hội-đồng xây-dựng nông-thôn tỉnh, Ủy-ban Phương-Hoàng tỉnh và các Ủy-ban khác tại tỉnh.

Tỉnh-trưởng là chuẩn chi viên của ngân-sách tỉnh, quản trị công sản công dụng và tư dụng của tỉnh với sự hợp tác của Hội-đồng tỉnh.

Để bảo vệ quyền lợi cho tỉnh, Tỉnh-trưởng còn đại diện cho tỉnh trong những vụ kiện thuộc phạm vi bảo vệ quyền lợi cho tỉnh.

Tỉnh-trưởng, với nhiệm vụ giám hộ xã, duyệt y các ngân sách xã từ 1 triệu đồng trở xuống cùng theo dõi và kiểm soát việc thi hành các ngân sách xã.

## MỤC II - VAI-TRÒ CỦA TỈNH-TRƯỞNG

Với tư cách vừa đại diện chính quyền trung-ương vừa đại diện cho tập thể địa-phương, vai trò của Tỉnh-trưởng vừa có tính cách hành-chánh vừa có tính cách chính-trị. Theo Hiến-Pháp 1.4.1967, Tỉnh-trưởng là một chức vụ dân cử, vai-trò của Tỉnh-trưởng có đôi khác, nặng về khía cạnh chính-trị.

Tỉnh-trưởng là người thực sự bắt tay vào việc, nhìn thấy những khó khăn, trở ngại cũng như những thiếu sót không

tiên liệu của cấp lãnh đạo khi hoạch định chính sách. Do đó vai trò của Tỉnh-trưởng thật hết sức quan trọng.

Nhận định về vai trò của Tỉnh-trưởng, chính là xác định các mối tương quan giữa Tỉnh-trưởng và các cơ quan liên hệ.

#### Đoạn 1 - Tương-quan giữa Tỉnh-trưởng và thượng cấp

Theo tinh thần Thông-tư số 1-a ngày 1.3.1968 của Phủ Tổng-Thống, hiện nay việc ấn định quyền hạn và nhiệm-vụ các cấp chỉ huy nền hành-chánh địa-phương vẫn do nơi hai văn-kiện căn bản chi phối : Dự 57-a và Thông-tư thi hành Dự này 115-a/TTP/VP ngày 24.10.1956. Áp dụng vào định chế hiện tại, Tỉnh-trưởng là đại diện chính-quyền trung-ương tại tỉnh, chịu trách nhiệm trước Tổng-Thống về mọi phương-diện đặc biệt là việc thi hành luật lệ và bảo đảm uy quyền quốc-gia tại địa-phương.

Tỉnh-trưởng cũng chịu trách nhiệm trước Bộ Nội-Vụ trong việc điều khiển nền hành-chánh tỉnh. Các nhân viên Tòa Hành-chánh tỉnh và văn-phòng quận đều thuộc quyền quản-trị của Bộ Nội-Vụ.

Đặc biệt về việc thiết lập ngân-sách, tỉnh phải theo thủ tục sau : Bản sơ-thảo ngân-sách tỉnh sẽ được trình Bộ Nội-Vụ đồng thời với Tổng Nha Ngân-sách và Ngoại-viện. Bộ Nội-Vụ sẽ duyệt xét và chuyển ý kiến qua Tổng Nha này. Trong khi khảo sát và thảo luận, Tổng Nha Ngân-sách và Ngoại-viện chú trọng đặc biệt đến ý kiến của Bộ Nội-Vụ và thường quyết định theo ý kiến của Bộ này.

Sau khi bản sơ-thảo ngân-sách được chấp thuận, tỉnh phải lập lại Dự-thảo ngân-sách, gửi thẳng về Tổng Nha Ngân-sách và Ngoại-viện để xin duyệt-y đồng thời gửi một bản sao cho Bộ Nội-Vụ để Bộ theo dõi.

Ngoài ra, mỗi khi thi hành các chương trình kế-hoạch hoạt-động, tỉnh cũng phải trình Bộ Nội-Vụ trước. Ngay cả các chương-trình kế-hoạch có dự liệu yểm trợ của các Bộ khác cũng phải trình Bộ Nội-Vụ để Bộ theo dõi đôn đốc về mặt tổng quát.

Ngoài Tổng-Thống và Bộ Nội-Vụ, tỉnh còn phải chịu trách nhiệm trước các Bộ khác. Tỉnh chịu trách nhiệm điều hành tổng quát các ty ngoại thuộc, phối hợp hoạt động các ty ấy ngõ hầu hữu-hiệu-hóa việc thực thi chính sách quốc-gia trong phạm vi tỉnh. Nếu gặp trở ngại, tỉnh sẽ nhờ Bộ Nội-Vụ can thiệp với các Bộ khác và tùy theo trách nhiệm, tỉnh phải phúc trình định kỳ hay, mỗi khi cần thiết, trước thượng cấp.

Đoạn 2 - Tương-quan giữa Tỉnh-trưởng và các Ty chuyên-môn trong tỉnh

Ngoài các ty nội thuộc đặt dưới quyền chỉ huy trực tiếp của tỉnh, Tỉnh-trưởng còn có trách nhiệm điều hành tổng quát các Ty chuyên-môn trong tỉnh. Trách nhiệm này không cho phép Tỉnh-trưởng can thiệp vào phạm vi chuyên môn của Bộ sở quan.

Theo đó, các Ty chuyên-môn phải phúc trình đầy đủ trước Tỉnh-trưởng về công việc làm của họ. Mọi chương-trình kế hoạch và ngân-sách của các ty chuyên-môn mỗi khi dự thảo phải trình duyệt Tỉnh-trưởng. Tỉnh sẽ cho ý kiến và sau đó dự thảo mới gửi về Bộ sở quan. Các Bộ sở quan mỗi khi gửi chỉ thị khuyến cáo cho các ty chuyên-môn cũng phải gửi qua Tỉnh-trưởng.

Về phương diện nhân sự, Tỉnh-trưởng có quyền kiểm soát mọi hành vi bất chánh của các nhân viên thuộc các ty chuyên-môn trong tỉnh và trình lên Bộ sở quan cùng đề nghị các biện pháp thích ứng. Mỗi khi thuyên chuyển hay bổ nhiệm các Trưởng ty chuyên-môn, Bộ sở quan cần tham khảo ý kiến tỉnh, và nếu cần, còn phải gửi cả hồ sơ cá nhân tới tỉnh trước mỗi khi bổ nhiệm một Trưởng-ty chuyên-môn.

Trong các công tác quan trọng hay khẩn cấp, như bầu cử, thiên tai, v.v... Tỉnh-trưởng có quyền huy động các nhân viên của các ty chuyên-môn miễn là sự huy động đó không làm gián đoạn hoạt động của ty. Nếu tại tỉnh có các cơ quan tự trị, Tỉnh-trưởng cũng có quyền huy động các nhân viên của các cơ quan này mỗi khi cấp bách.

Sau cùng, Tỉnh-trưởng có quyền triệu tập hội nghị thường xuyên hay bất thường với các Trưởng-ty chuyên-môn



trong tỉnh mỗi khi thấy cần để phối hợp hoạt động cũng như đơn đốc công tác.

Đoạn 3 - Tương-quan giữa Tỉnh-trưởng và các đơn-vị tản quyền

Theo tổ-chức hành-chánh hiện tại, chúng ta thấy có hai đơn vị tản quyền : Quận là đơn vị tản quyền của tỉnh và Vùng là đơn vị tản quyền của trung-ương. Theo nguyên tắc, các phân-hạt hành-chánh tản quyền hoàn toàn lệ thuộc vào quyền hành của thượng cấp, đó chỉ là sự phân chia và chuyển giao quyền quyết định từ trên xuống cấp dưới.

\* Riêng về phân hạt Quận, vì là một đơn vị tản quyền của Tỉnh nên tương quan giữa Quận và Tỉnh chỉ là tương quan giữa cấp chỉ huy và thuộc cấp. Tương quan trên cũng thay đổi phần nào xuyên qua việc qui định bổ nhiệm Quận-trưởng.

Trong thời Đệ I Cộng-Hòa, Quận-trưởng do Tổng-Thống bổ nhiệm chiếu đề nghị của Tỉnh-trưởng (Dụ 57-a). Quận-trưởng đóng vai trò phụ-tá Tỉnh-trưởng khi thi hành nhiệm-vụ. Sau ngày 1.11.1963, Công-điện số 70-CD ngày 13.9.1964 ủy-nhiệm cho Tư-lệnh Vùng kiêm Đại-biểu Chính-phủ quyền cử Quận-trưởng bằng sự-vụ-lệnh và Bộ Nội-Vụ sẽ hợp-thức-hóa bằng nghị định sau. Đến nay, Thông-tư số 1-a ngày 1.3.1968 dành quyền bổ nhiệm Quận-trưởng cho Bộ Nội-Vụ chiếu đề-nghị của Tỉnh-trưởng sau khi được Thủ-tướng chấp thuận. Mục-dịch của Thông-tư này chỉ là lấy lại quyền hành của Tư-lệnh Vùng kiêm Đại-biểu chính-phủ. Hiện nay, chức vụ Đại-biểu chính-phủ đã bãi bỏ nhưng trên thực tế việc bổ nhiệm Quận-trưởng vẫn còn tùy thuộc vào các Tư-lệnh Vùng hay Quân-khu vì các sĩ quan được đề cử thường thuộc cấp số quản trị của Sư-đoàn hay Quân-đoàn.

\* Về phân-hạt hành-chánh Vùng, tuy là phân hạt tản quyền của trung-ương, nhưng trên thực tế, tương quan giữa Tỉnh-trưởng và Vùng rất mật thiết nhất là trong giai đoạn quân-nhân giữ vai trò lãnh đạo quốc-gia.

Vấn kiện pháp lý căn bản vẫn là Dụ 57-a, theo đó Vùng không có tư cách pháp nhân, Đại-biểu chính-phủ chỉ có ba nhiệm vụ : thanh tra, phụ-tá hành-pháp và nhiệm vụ đặc biệt khi được giao phó những công tác ngoài nhiệm vụ thường

xuyên. Đại-biểu Chính-phủ không có quyền lập quy, không được chuẩn-y hay bác bỏ quyết định của Tỉnh-trưởng.

Sau ngày 1.11.1963, Tư-lệnh Vùng kiêm nhiệm chức Đại-biểu chính-phủ với thẩm quyền rộng rãi. Tư-lệnh Vùng có quyền điều khiển nền hành-chánh Vùng (Thông-tư số 9-TTP/ĐUHC ngày 29.11.1963, Ước-pháp tạm thời ngày 19.6.1965).

Dưới thời Đệ II Cộng-Hòa, Thông-tư 1-a ngày 1.3.68 xác định lại nhiệm vụ và quyền hạn của Đại-biểu chính-phủ theo Dự 57-a nhưng không thấy thực hiện sự cải tổ. Đến tháng 4/1969, chức vụ Đại-biểu Chính-phủ được bãi bỏ và thay vào là Phủ Đặc-Ủy thanh-tra liên tỉnh. Gần đây (7/1970), Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã ban hành Sắc-lệnh biến cải các Vùng chiến thuật thành các Quân-khu, một hệ thống chỉ huy hoàn toàn có tính cách quân-sự. Tương quan giữa Tỉnh-trưởng và Vùng không đặt ra nữa, song với sự hiện diện của các Tỉnh-trưởng quân-nhân, trong thực tế, người ta còn thấy Tỉnh-trưởng quân-nhân vẫn chịu ảnh hưởng của các cấp chỉ-huy quân-sự cao cấp tại các địa-phương.

Chương thứ Hai

## ƯU VÀ KHUYẾT ĐIỂM CỦA TỈNH-TRƯỞNG QUÂN-NHÂN

Với những nhiệm vụ và quyền hạn của chức vụ Tỉnh Trưởng như đã trình bày qua Chương I trên đây, chúng tôi nhận thấy rằng vai trò của Tỉnh trưởng thực là quan trọng. Riêng trong lãnh vực hành chánh, muốn thể hiện vai trò một cách toàn vẹn không phải là vấn đề dễ dàng. Ngoài ra, trong tình trạng chiến tranh hiện tại, ngoài nhiệm vụ giữ gìn an ninh địa-phương, vai trò của Tỉnh trưởng còn đặt nặng về khí cạnh chính trị. Thử hỏi rằng thực trạng Tỉnh Trưởng quân nhân có đảm đương nổi vai trò một cách toàn vẹn không ?

Không đặt vấn đề khả-năng hành-chánh, giao tế nhân sự và sự kiểm chế dĩ nhiên của hệ thống quân giai, Tỉnh Trưởng quân nhân khi thi hành nhiệm vụ đã gặp nhiều khó khăn khác và đã gây ra những tệ trạng của nền hành-chánh địa-phương.

Tuy nhiên, vai trò các Tỉnh Trưởng quân nhân có khác biệt đôi chút tùy theo kỹ thuật phân quyền hay tập quyền được áp dụng tại chính quyền trung ương. Sự khác biệt còn có thể do ở cấp lãnh đạo chính quyền trung ương hoặc sinh hoạt chính trị trong nước. Để có một nhận định đúng đắn về vai trò Tỉnh Trưởng quân nhân, chúng tôi xin lược kê những ưu khuyết điểm của họ qua các thời kỳ. Đây là những nhận định có tính cách tổng quát, chung cho các tỉnh trưởng quân nhân chứ không có tính cách cá biệt.

### MỤC I - ƯU ĐIỂM

Phân tích hoạt động của các chính phủ tại Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử, chúng ta phải thành thực mà công nhận rằng quân đội Việt-Nam nói chung đã góp phần hữu hiệu vào việc canh tân xứ sở, tạo lập những điều kiện thuận tiện cho việc ổn định sinh hoạt chính trị.

Vai trò Tỉnh-trưởng quân nhân trong khung cảnh chính trị, xã hội và kinh tế thời đệ I Cộng Hòa đã tương-đối thành công. Sự thành công phần nào còn do ở những cá tính đặc biệt của quân nhân nói chung.

#### Đoạn 1 - Những cá tính đặc biệt của quân nhân

Song song với tình trạng nổi rộng chiến tranh, quân đội Việt Nam đã trưởng thành mau lẹ. Với sự trang bị vũ khí tối tân, với sự tuyển mộ kỹ lưỡng và nhất là với sự huấn luyện tận kỳ, quân đội Việt Nam đã trở thành một loại quân đội tân tiến. Quân nhân đã hấp thụ được những đức tính cần thiết cho người chỉ huy như can đảm, có kỷ luật, nhận lãnh trách nhiệm, biết hy sinh và nhất là lòng yêu nước. Những đức tính này đã tạo cho họ những ưu thế trong việc chỉ huy và nêu gương tốt phục vụ hăng say cho xứ sở.

##### 1. Lòng yêu nước

Lấy tiêu chuẩn đem xương máu ra để bảo vệ quê hương đất nước, để giải thoát nạn độc tài thống trị, để tiêu diệt Cộng-Sản, ta phải công nhận rằng quân đội Việt Nam đã yêu nước một cách tích cực hơn ai hết. Ngày nay, tại các địa phương, trong các công tác cứu trợ, xây dựng nông thôn, phát triển cộng đồng, quân nhân đã đóng góp bằng nhân lực và vật lực hơn mọi giới khác.

##### 2. Tính liêm khiết

Cùng với lòng yêu nước, cá tính liêm khiết nơi quân nhân cũng là một điều kiện tất yếu để kiến toàn nền hành chánh.

Trong thời Nội các chiến tranh, sắc lệnh số 34/SL/HP/VP ngày 8-3-1966 thiết lập giám sát viện và đặt ngang hàng với một Bộ. Cũng trong thời gian đó một thương gia giàu có đã bị xử tử tại "pháp trường cát" vì đã buôn bán bất hợp pháp và hối lộ công quyền; một số công chức hành chánh tại Tuyên Đức đã bị giáng chức vì hối lộ tham nhũng. Các thí dụ trên đã chứng tỏ đức tính liêm khiết của quân nhân.

Ngay trong thời Ngô Đình Diệm, vấn đề liêm khiết hóa guồng máy hành chánh đã được đặt ra song việc thanh tra lại lỏng lẻo, tặc trách không đặt đúng tầm mức quan trọng.

Điều đó các chứng tỏ rằng với giải pháp quân sự, qua lòng hăng say phục vụ của quân nhân, vấn đề liêm khiết hóa đã có những kết quả cụ thể hơn.

### 3. Không tham quyền cố vị

Một đức tính chung khác của các nhà chỉ huy quân sự là không tham quyền cố vị. Qua các bản tuyên cáo của Hội đồng Quân nhân Cách mạng ngày 1-11-1963 và Hội đồng Quân đội Cách mạng ngày 27-8-1964. Quân đội luôn luôn đã chủ trương trao quyền cho nhân dân, hoặc hứa sẽ trở về nhiệm vụ thuần túy quân sự khi tình thế cho phép. Trong thời kỳ Nội-Các Chiến-Tranh và ngay trong hiện tại, Tướng Nguyễn Văn Thiệu thường long trọng xác nhận trước quốc dân và lịch sử là ông không có óc độc tài hay quân phiệt.

Riêng tại địa phương, nhiều quân nhân chỉ huy nền hành chánh tỉnh, vì ý thức được sự khiếm khuyết về khả năng hành chánh, thường đã giao toàn quyền cho vị phụ tá đảm nhiệm những công việc hành chánh.

### 4. Giải quyết công việc mau chóng

Có thể nói đây là một đức tính quan trọng hơn cả để ứng phó hữu hiệu trước những tệ đoạn hiện hữu của nền hành chánh cũng như trong giai đoạn chiến tranh hiện tại. Nhu cầu canh tân xứ sở, cải tiến sinh hoạt cho dân chúng qua các hoạt động xã hội, kinh tế và chính trị đã được đáp ứng nhờ ở sự quyết định mau lẹ đúng mức. Điều này rất dễ giải thích với tác phong trong đời sống quân ngũ, quân nhân thường phải quyết định nhanh, mệnh lệnh gọn ngắn, thi hành nhanh chóng theo thủ tục đơn giản và song hành với kỷ luật khắt khe.

## Đoạn 2 - Sự thành công nhất thời của Tỉnh-Trưởng quân nhân trong thời đệ I Cộng-Hòa

Những đức tính đặc biệt của quân nhân, thực vậy, đã góp phần không nhỏ trong việc chỉ huy lãnh đạo nói chung. Với những đức tính ấy kèm theo một hoàn cảnh và điều kiện thích hợp, quân nhân dưới thời đệ I Cộng-Hòa, trong những năm đầu tiên, đã tương đối thành công trong vai trò các nhà chỉ huy hành-chánh địa-phương.

### 1. Tính cách giai đoạn của giải pháp

Chính phủ Ngô-Đình-Diệm trong lúc ban đầu đã gặp nhiều khó khăn về vấn đề nhân sự, thiếu người có đủ khả năng hợp tác với chính quyền vì mọi người còn e ngại trước sự đô vỡ của miền Nam. (Chính người Mỹ lúc đó cũng tin là miền Nam Việt-Nam không có tương lai gì cả vì tình trạng lúc đó cực kỳ bi đát). Mặt khác, việc dùng người lúc đó càng khó khăn vì có thể làm lẫn hoặc có sự trà trộn của bọn Cộng-Sản nằm vùng, trước tình trạng đó quân nhân đã được giao phó chức vụ chỉ huy hành chánh địa phương để trước hết có thể đương đầu trực tiếp với Cộng-Sản, không bị mua chuộc và nhất là nhờ ở tập thể có tổ chức vững mạnh tạm thời đủ khả năng thi hành nhiệm vụ.

Như vậy việc sử dụng quân nhân thời đó chỉ có tính cách giai đoạn và trong những lúc khó khăn. Khi trật tự được vãn hồi hoặc đã có người đầy đủ khả năng hợp tác, quân nhân lại lui về vị trí cố hữu của mình: Quân đội chỉ là công cụ của chính quyền.

### 2. Sự tập trung quyền hành của một chính phủ dân sự

Quân nhân thành công vì được điều khiển bởi một chính phủ dân sự, một chính phủ mạnh đã lèo lái con thuyền quốc-gia qua cơn bão tố. Thực vậy, theo vụ 57a thì Vùng, Tỉnh, Quận, Xã đều là các cấp tản quyền của trung ương trong khuôn khổ chế độ tập quyền của nền đệ I Cộng-Hòa. Quyền hạn của Tỉnh-trưởng bị thu hẹp, giới hạn và lại đặt dưới sự kiểm soát gắt gao của trung ương. Vai trò chính của tỉnh trưởng quân nhân là để bảo vệ hữu hiệu an ninh địa-phương.

### 3. Xã hội có kỷ cương

Lý do sau cùng không kém quan trọng, đó là một xã hội có kỷ cương. Xã hội Việt Nam thời đó tuy sau 10 năm chinh chiến nhưng không đến nỗi suy đồi; ngược lại, mọi người dân đang nô nức đón nhận một không khí mới, tự chủ, tự cường và cố gắng phục hồi những giá trị cổ truyền. Các tầng lớp quân, dân, chính đều ý thức được nhiệm vụ và vai trò của mình, cùng nhau góp sức xây đắp cho tương lai xứ sở.

Vài thí dụ điển hình như khiêu vũ bị cấm chỉ vì bị coi như phương hại đến nền luân lý cổ truyền; nạn mãi dâm

được bài trừ găt gao song hành là việc hướng nghiệp những người đã lỡ bước xa đọa.

Tóm lại, xã hội Việt-Nam thời đó được xây dựng trên nền tảng vững chắc của đạo lý. Với những điều kiện đó, vai trò tỉnh-trưởng quân-nhân đã thành công thiết tưởng không gây ngạc nhiên cho chúng ta.

## MỤC II - KHUYẾT ĐIỂM

Chúng ta phải công nhận rằng vai trò Tỉnh-trưởng quân nhân đã tương đối thành công trong những năm đầu của nền đệ I Cộng-Hòa. Tuy nhiên, chính quyền thời ấy đã ý thức được đó chỉ là những giải pháp tạm thời và đã tìm biện pháp thay thế bằng cách cho huấn luyện quân sự các sinh viên tốt nghiệp Quốc-Gia Hành-Chánh ngõ hầu họ có thể thay thế các Tỉnh trưởng quân nhân. Tiếc thay sự việc bất thành !

Chế độ đệ I Cộng-Hòa đã chuyển sang một chế độ độc tài gia-dình-trị và để củng cố cho địa vị độc tôn của mình, các tỉnh-trưởng quân nhân kể từ năm 1960 đã được bổ nhiệm ngày một nhiều thêm lên, không cần để ý đến khả năng đức độ mà chỉ cần là những quân nhân đặc biệt trung thành với chế độ hoặc có liên hệ gia đình với nhà lãnh đạo, ngõ hầu làm hậu thuẫn cho nền độc tài thống trị.

Ngược lại, các quân nhân ấy đã được đền bù xứng đáng bằng những quyền lợi cá nhân. Đó chính là mầm mống cho sự phân hóa trong quân đội, sinh ra nạn bè phái.

Tệ trạng này ngày một bành trướng, nhất là từ khi các Tư-lệnh Vùng kiêm nhiệm chức Đại-biểu chính-phủ, có quyền đề nghị Tỉnh-trưởng để trung-ương bổ nhiệm và điều-khiển nền hành-chánh Vùng. Nạn tham nhũng cũng do đó mà phát sinh.

Tuy nhiên, tệ trạng trên chỉ là một trong những khuyết điểm của vai trò Tỉnh-trưởng quân nhân. Khi hành xử chức-chương, quân nhân còn gặp nhiều khó khăn như thiếu khả-năng hành-chánh, sự gò ép của hệ-thống quân-giai và nhất là việc giao tế nhân sự yếu kém.

Đoạn 1 - Khó-khăn khi thi-hành nhiệm-vụ

Ngoài lãnh vực quân sự, khi chỉ huy nền hành chánh tỉnh, Tỉnh-trưởng quân nhân thường gặp những khó khăn sau :

1. Khiếm khuyết khả-năng hành-chánh

Đây có thể là một khó khăn chung của các Tỉnh-trưởng quân nhân. Quả vậy, thực tế cho ta thấy rằng tiêu-chuẩn văn hóa không phải là tiêu chuẩn quan trọng được cấp lãnh đạo chú ý trong việc chọn lựa quân nhân để giao phó chức vụ chỉ huy hành-chánh tại tỉnh. Đành rằng giữa khả-năng hành chánh và sự học hỏi không hoàn toàn lệ thuộc với nhau một cách tuyệt đối, song thiết tưởng cũng cần có một căn bản vững chắc tối thiểu, giống như khả năng về chiến-thuật của một sĩ quan so với binh sĩ. Thời gian học hỏi để có một căn bản về khả năng hành chánh không quá giới hạn như các quân nhân quan niệm (thời gian thụ huấn 4 và 6 tuần cho các khóa Quân Chánh). Đó là chưa kể một quan niệm sai lầm của các quân nhân cho rằng "hành chánh" chỉ là ký tên.

Vì vậy, quân nhân giữ vai trò Tỉnh-trưởng có khiếm khuyết về khả năng hành-chánh cũng là một lý do dễ hiểu. Họ không được huấn luyện đầy đủ, lại quen theo lối chỉ huy quân sự và nhất là không am tường về tâm lý hành chánh. Ngoài ra, họ lại quen lối giải quyết công việc trong phạm-vi nhỏ hẹp (hành quân, tiếp tế, v.v...) nên khi bắt tay vào công việc có tính cách quan trọng và trường cửu như việc tổ chức một guồng máy hành-chánh hữu hiệu, họ dễ bị lúng túng và không khỏi sai lầm.

Lý do khác nữa khiến quân nhân thiếu khả năng hành-chánh còn là lý do thực tế. Đó là ảnh hưởng của việc bổ-nhiệm Tỉnh-trưởng qua hệ thống quân giai. Tư-lệnh Vùng, theo lý thuyết, chỉ có quyền đề nghị Tỉnh-trưởng và bổ nhiệm Quận-trưởng, song trên thực tế đề nghị đó đã coi như được cấp trên chấp thuận một cách mặc nhiên. Với quyền hạn rộng-rãi và qua hệ thống quân giai, Tư-lệnh Vùng thường chọn các Tỉnh-trưởng trong số thuộc cấp theo liên hệ tình cảm hoặc quyền lợi riêng tư để củng cố cho tư thế của mình mà không cần đếm xỉa đến khả năng hay đạo đức. Thực tế đã cho chúng ta thấy một số Tỉnh-trưởng quân nhân thiếu khả năng, thiếu



tác phong, bị dân chúng tố cáo trước công luận, lại được chuyển đến một tỉnh khác và đôi khi lại còn được thăng cấp bậc.

Ngày nay, Tỉnh-trưởng quân nhân đều do Tổng-Thống bổ nhiệm theo danh sách và thứ hạng của các quân nhân đã tốt nghiệp khóa Quân-chánh. Tuy nhiên, với thời gian thụ-huấn không quá 6 tuần lễ, thử hỏi khả năng hành chánh của các vị sĩ quan ấy đã thấu thập được đến mức độ nào ?

## 2. Quản-hạt hành-chánh

Vấn đề kiêm nhiệm chức vụ chỉ huy hành chánh và quân sự cũng là một trở ngại cho các quân nhân khi thừa-hành nhiệm vụ. Thực vậy, quản hạt quân sự nặng về chiến-thuật như địa hình địa vật, trong khi đó quản hạt hành-chánh chú trọng vào việc thỏa mãn nhu cầu quần chúng. Nhu-cầu quần chúng đồng loạt khi sinh hoạt và địa-phương-tính đồng nhất. Vì vậy muốn thỏa mãn nhu cầu quần chúng hữu hiệu nhất thì quản hạt hành chánh phải được phân chia theo sự sinh hoạt và địa-phương-tính của nhân dân.

Điều này chứng tỏ rằng quản hạt quân sự và quản hạt hành chánh hoàn toàn khác biệt. Nhiệm vụ của Tỉnh-trưởng quân nhân đã nặng nề lại thêm phần phức tạp, nhất là tình-trạng chiến tranh ngày một lan rộng. Tính cách khẩn thiết của việc vấn hồi an ninh trật tự tại địa phương đã làm cho quản hạt hành-chánh nặng về tính cách quân sự nên nhu cầu dân chúng địa phương không được đáp ứng mà nhiều khi còn thất nhân tâm.

## 3. Sự gò ép của hệ-thống quân-giai

Nói đến hệ thống quân giai là chúng ta liên tưởng ngay đến một hệ thống cấp bậc tuyệt đối. Hệ thống này đã tạo cho tập thể quân đội có một tổ chức chặt chẽ, một sức mạnh vô địch qua kỷ luật sắt. Ngược lại, hệ thống quân giai được áp dụng trong nền hành-chánh địa-phương đã gây ra nhiều khó khăn cho các cấp chỉ huy hành-chánh.

Lấy thí dụ trong địa hạt thuộc tỉnh có bản doanh của Tư-lệnh Vùng hay Sư-đoàn. Tướng, Tá giữ quyền chỉ huy Vùng hay Sư-đoàn có ảnh hưởng mạnh đối với vị Tỉnh-trưởng

quân nhân có cấp bậc quân đội thấp hơn. Kết cục là vị Tỉnh-trưởng quân nhân có cấp bậc quân đội thấp hơn đành phải nhắm mắt tuân lệnh thượng cấp dù rằng họ không bị kiểm chế trực tiếp khi hành xử chức chương đó. Ngay cả các sĩ quan trong Bộ chỉ huy thuần túy quân sự trên, nếu họ cùng cấp bậc với vị Tỉnh-trưởng quân nhân, họ cũng tự coi mình ngang hàng với vị Tỉnh-trưởng. Vì thế khi cần tiếp xúc với cơ quan hành chánh tỉnh, quyền hành của họ thường được sử dụng ra ngoài khuôn khổ quân sự và lạm dụng thái quá. Đôi khi, họ tiếp xúc thẳng với Tỉnh-trưởng (quân nhân) mà không cần đem xĩa đến thủ tục và hệ thống hành chánh. Đây cũng là một lý do gây chia rẽ, bất hợp tác của hai giới quân sự và dân sự.

Về phía Tỉnh-trưởng quân nhân, hoặc chịu gò ép thực sự của hệ thống quân giai, hoặc vì tự ái hay tâm lý phe phái, hoặc tự cảm thấy tính cách giai đoạn của chức vụ hiện tại (lẽ ra phải là một người dân sự) nên đã không giữ đúng được cương vị của mình khi thi hành nhiệm vụ. Chẳng hạn, vị Tỉnh-trưởng đứng ra phải chủ-tọa một buổi lễ nhưng lại nhường cho vị sĩ quan cao cấp hơn tại Bộ Tư-Lệnh sư-đoàn. Nhiều trường hợp xảy ra còn tai hại hơn nữa; thí dụ: một vị sĩ quan cao cấp đến địa phương và ra lệnh cho vị chỉ huy hành chánh địa phương nhiều mệnh lệnh thật rắc rối. Vì là cấp dưới theo hệ thống quân giai, nếu không thi hành thì sẽ bị phạt theo quân kỷ nếu thi hành thì vi luật. Quân nhân giữ chức vị chỉ huy hành chánh bị đặt vào tình trạng "trên đe dưới búa" trước tình trạng đó, trước sau gì vị này cũng phải thi hành vì hình phạt theo quân kỷ nặng nề hơn biện pháp kỷ luật theo luật lệ hành chánh. Đó là trường hợp của Đại úy Quận-trưởng thuộc Bình-Long:

Một hôm, Chuẩn-Tướng Tư-lệnh Khu Chiến-thuật đến thăm Quận và nhận thấy phía trước mặt quận có nhiều lò than án ngữ gây trở ngại cho việc phòng thủ quận. Chuẩn tướng bèn ra lệnh cho Đại úy Quận trưởng phải ra lệnh dẹp bỏ các lò than nội nhật trong ngày mà không đề cập đến việc bồi thường cho chủ nhân lò than. Cấp tướng ra lệnh cho cấp úy. Thử hỏi Đại úy Quận-trưởng tính sao? Cuối cùng và cũng là dĩ nhiên Đại úy Quận-trưởng cho triệt hạ lò than. Hậu quả là Đại úy mất chức Quận-trưởng vì chủ nhân lò than khiếu nại lên trung ương.

Tóm lại, hệ thống quân giai đã đặt các quân nhân giữ chức vụ chỉ huy hành chính trước nghịch cảnh đầy éo le mà phương sách duy nhất giải quyết ổn thỏa vấn đề này là phải giao hoàn chức vụ chỉ huy hành chính cho các nhà dân sự.

#### 4. Giao tế nhân sự

Phải công nhận rằng khuyết điểm quan trọng nhất của các Tỉnh-trưởng quân nhân nói riêng hay các quân nhân giữ chức vụ chỉ huy hành-chánh địa-phương nói chung là yếu kém về giao-tế nhân-sự.

Thực vậy, với cương vị một vị chỉ huy nhất là chỉ huy nền hành-chánh tỉnh, giao tế nhân sự là "con dao hai lưỡi" đưa đến thành công vẻ vang hoặc thất bại thảm thương.

\* Trở ngại đầu tiên về giao-tế nhân-sự là sự áp dụng kỹ thuật chỉ huy quân sự vào việc chỉ huy hành chính. Kỹ thuật chỉ huy quân sự chú trọng triệt để vào việc áp dụng kỷ luật. Một khi lệnh đã ban ra là phải thi hành theo đúng nguyên tắc "Thi hành trước, khiếu nại sau". Quân đội Nhật-Bản đã làm rung chuyển thế giới cũng vì đã có một kỷ luật sắt thép !

Trung bình vào khoảng 8 năm đã sống trong quân ngũ, một tân sĩ quan mới thăng lên được cấp "tá" để giữ chức vụ Tỉnh-trưởng ; thời gian đó đã tiêm nhiễm đến xương tủy tác phong quân nhân cùng lễ lối chỉ huy quân sự. Dưới mắt các nhà chỉ huy quân sự, một quân nhân chỉ được coi như trăm ngàn quân nhân khác không có những nhu cầu và hoàn cảnh khác biệt.

Trái lại, kỹ thuật chỉ huy hành chính, tuy cùng chung mục tiêu với hiệu năng tối đa và phương tiện tối thiểu, nhưng lại cho phép thuộc viên suy đoán trước khi thi hành mệnh lệnh cốt sao cho có sự hợp tác thuận tình. Ở đây thuyết "Lưỡi lê thông minh" đã được áp dụng.

Với vai trò Tỉnh-trưởng, việc thi hành đường lối chính sách do trung ương đề ra chỉ là một khía cạnh của vai trò. Mặt khác, vai trò quan trọng hơn cả là vai trò của một chính-trị-gia, đó là việc tìm hiểu và thỏa mãn nhu cầu công cộng, đi sát với nhân dân, thu phục nhân tâm, làm cho nhân dân hưởng ứng và hợp tác thuận tình.

Vì vậy nếu đem kỹ thuật chỉ huy quân sự mà áp dụng trong việc chỉ huy hành-chánh thì quả là một thiếu sót lớn lao trong việc giao tế nhân sự.

★ Về phía thuộc viên, các Tỉnh-trưởng quân nhân thường quá cứng rắn đối với thuộc viên, có khi lại còn áp dụng quân kỷ nên không thích hợp với nhu cầu và tinh thần của người công chức. Người chỉ huy quân nhân lại thường không lưu tâm tới nỗi khó khăn của thuộc viên khi thi hành công vụ cũng như không đếm xỉa đến tình cảm cá nhân của họ nên không gây được cảm tình của thuộc viên. Cũng vì thế không có sự hợp tác thuận tình giữa thuộc viên và cấp chỉ huy và kết quả là công vụ không đạt được hiệu năng tối đa.

Người công chức càng nản lòng hơn nữa trước sự ưu đãi nâng đỡ đối với người cùng giới quân nhân. Đây là lý do tâm lý mà không một tỉnh-trưởng quân nhân nào có thể tránh được. Người ta đã thấy tình trạng những phụ tá dân sự của Tỉnh-trưởng quân nhân (Phó Tỉnh-trưởng Hành-chánh) không còn tin tưởng, nề vì vị chỉ huy của mình vì bị đối xử kém tế nhị.

Một hậu quả khác nữa là vị chỉ huy quân sự thường bất chấp thủ tục hay luật lệ hành chánh cốt làm sao cho đạt được kết quả mau chóng và sau đó buộc các phụ tá điều chỉnh cho hợp lệ. Đứng trước sự việc đó, nếu làm thì vi luật và chịu trách nhiệm và không làm thì chịu biện pháp kỷ luật. Tinh thần của thuộc viên càng ngày càng sút kém !

Trong việc thưởng phạt, vị chỉ huy quân sự thường thi hành một cách thẳng thắn và công khai. Điều đó đã làm các thuộc viên ghen ghét lẫn nhau hay vì tự ái có những phản ứng mạnh làm mất hòa khí trong công sở, có thể là mầm mống cho nạn chia rẽ.

Để đối phó với các tình thế trên, vị chỉ huy quân nhân ngày một thêm độc đoán trong khi giải quyết công việc, nắm tất cả quyền hành hoặc coi các vị phụ tá như là cấp thừa hành hoặc cho "ngồi chơi chơi nước". Nạn chia rẽ bề phái đã xuất phát ngay trong giới công chức phục vụ chung quanh vị Tỉnh-trưởng quân nhân, lòng tin nhiệm hồ tương không còn, thử hỏi hiệu năng công vụ có đạt được đến mức tối đa không ?

\* Về phía quân chúng, Tỉnh-trưởng dĩ nhiên là không tiếp xúc thường xuyên đối với dân chúng như đối với thuộc viên. Việc giao tế thoạt nhìn hết sức đơn giản, nhưng thực ra cũng không kém tế nhị nhất là trong giai đoạn hiện tại, vai trò Tỉnh-trưởng quân nhân đem màu sắc chính trị.

Thực tế cho ta thấy, Tỉnh-trưởng quân nhân không đem đến cho dân chúng một niềm tin trọn vẹn, và khi lòng tin nơi dân chúng không trọn vẹn thì sự thực thi chính sách khó lòng hoàn hảo và việc thu phục nhân tâm thật hết sức khó khăn. Lý do rất dễ hiểu vì có sự kiêm nhiệm hai chức vụ chỉ huy hành chánh và quân sự mà bản chất hai ngành hoàn toàn khác biệt.

Đối với dân chúng, hành chánh nhằm phục vụ cho nhu cầu địa phương như đắp đường, xây cầu, xây bệnh viện, v.v... công việc hoàn toàn có tính cách xây dựng.

Ngược lại, quân sự tiêu biểu cho tàn phá, chết chóc dù rằng với mục đích mang lại an ninh trật tự cho dân.

Người dân vì thế khó lòng tin tưởng một cách trọn vẹn nơi vị Tỉnh-trưởng quân nhân vì buổi sáng vừa chỉ huy quân đội càn quét, hành quân gây bao cảnh máu lửa hoang tàn thì buổi chiều lại chủ tọa những cuộc lễ cứu trợ đồng bào chiến nạn. Do đó chúng ta thường thấy cảnh dân tị nạn cộng-sản chỉ tạm sống tại những khu vực khàng trang do chính quyền thiết lập để rồi lại tự động về sinh sống nơi nhà cửa, ruộng vườn hoang tàn do chiến cuộc gây ra.

Trong giai đoạn hiện tại, vai trò Tỉnh-trưởng quân nhân lại càng tỏ ra yếu kém trong việc đấu tranh chính trị với Cộng-sản. Không gây được lòng tin tưởng nơi dân chúng, không thu phục được nhân tâm, dĩ nhiên không lôi kéo dân về phía chúng ta được. Thiếu hậu thuẫn của dân chúng, các chương trình chính sách của trung ương dù có tốt đẹp thế nào đi nữa cũng không thể thực hiện được.

## Đoạn 2 - Những tệ trạng do giải pháp quân sự gây ra

Hiện nay, phải thành thực mà công nhận rằng những tệ trạng tại địa phương rất nhiều và phức tạp, điển hình nhất là nạn bè phái và tham nhũng. Tuy nhiên, nếu qui trách

nguyên nhân các tệ trạng này là do giải pháp quân sự gây ra chẳng hóa quá khắt khe. Thực vậy, nạn tham nhũng và bè phái đã có từ lâu tại nước ta nhưng đặc biệt phát triển mạnh từ khi giải pháp quân nhân giữ chức vụ chỉ huy nền hành-chánh địa-phương.

### 1. Nạn tham nhũng

Nạn tham nhũng làm trở ngại cho các Tỉnh-trưởng quân nhân trong khi thi hành nhiệm vụ nhưng đồng thời cũng bắt nguồn từ khi các vị này nắm hệ thống quyền hành. Nạn tham nhũng bắt nguồn từ những nguyên sau :

- tình trạng chiến tranh,
- sự đảo lộn thang giá trị xã-hội,
- những khiếm khuyết sai lầm trong bộ máy hành chánh,
- quân nhân giữ chức vụ chỉ huy hành chánh.

Trong phạm vi đề tài, chúng tôi chỉ đề cập đến nguyên nhân sau cùng.

#### a) Nguyên nhân nạn tham nhũng.

Một yếu tố quan trọng góp phần vào nguyên nhân của nạn tham nhũng là do ở sự phân hóa trong hàng ngũ quân đội. Mặt khác, khi tham nhũng để thủ lợi cá nhân, quân nhân thường không mấy e dè sợ sệt khi mưu mô bại lộ. Nguyên do như sau :

- lý do tâm lý : Quân nhân giữ chức vụ chỉ huy hành chánh thường có cảm tưởng tạm bợ nhất thời. Họ có thể bị thay thế bất cứ lúc nào nên lợi dụng thời cơ triệt để làm giàu chút nào hay chút ấy và mau lẹ càng hay.

- lý do chế tài : Sự chế tài theo quân kỷ tuy gắt gao đối với các quân nhân nhưng lại không được áp dụng đúng đắn cho các quân nhân chỉ huy nền hành chánh. Chế tài mạnh nhất được áp dụng cho họ chỉ là giao hoàn Bộ Quốc-Phòng nghĩa là trả họ về với bình nghiệp, nghề mà họ đã lựa chọn khi bước chân vào đời. Chế tài thường được xử dụng nhiều nhất là thuyên chuyển đi tỉnh khác. Vì vậy, họ không những không e ngại mà còn là lý do kích thích khiến họ lợi dụng thời cơ một cách mãnh liệt.

- Hệ thống bè phái: Ngay trong thời chính phủ Ngô-Đình-Diệm, sự phân bè chia phái trong hàng ngũ quân đội cũng đã xảy ra. Chính quyền thời đệ I Cộng-Hòa trong những năm sau cùng, để củng cố cho chế độ độc tài đã mua chuộc một số tướng lãnh bằng những quyền lợi cá nhân. Chẳng hạn đã hứa cho người này giữ chức vụ Bộ-trưởng, người kia chức Tỉnh-trưởng mỗi khi người này tỏ ra có công hay trung thành với chế độ hiện hữu. Điều đó đã làm cho các quân nhân trung trực bất mãn, hoặc tỏ ra ghen ghét giữa những quân nhân không được đãi ngộ tương xứng.

Sau ngày cách mạng, quân đội tham gia chính trị, nên ngoài yếu tố quyền lợi cá nhân, các quân nhân còn có thể bất đồng chính kiến hoặc vì danh dự tự ái bị tổn thương mỗi khi có sự xáo trộn trong hệ thống quyền hành. Nạn bè phái trong quân đội ngày một trầm trọng. Chính sự chia bè phái này đã tạo cho quân nhân một tình trạng an toàn khi họ tham những. Hệ thống bè phái đã che dấu tất cả sự thật trước các phái đoàn thanh tra hay ủy ban giám sát.

Tại trung ương, chính quyền luôn luôn đề cao việc bài trừ tham nhũng, chia rẽ bè phái. Tại địa phương các tỉnh-trưởng quân nhân nặng óc bè phái là đường lối cho nạn tham nhũng, hối mại quyền thế.

#### b) Hình thức tham nhũng

Khi đề cập đến nạn tham nhũng, chúng tôi cảm thấy thiếu sót nếu không đề cập đến hình thức tham nhũng cũng như hậu quả của nó.

Cũng như nguyên nhân, hình thức tham nhũng xảy ra dưới muôn hình vạn trạng. Để giới hạn cho đề tài, chúng tôi chỉ xin liệt kê vài hình thức tham nhũng rất gần với giới quân nhân khi giữ chức vụ chỉ huy nền hành chánh địa-phương.

- Số lương "ma". Đó là những số lương trong đó số người lãnh lương nhiều hơn số người làm việc thực sự có lãnh lương. Sự sai biệt này dĩ nhiên về phần cấp chỉ huy cùng vài thuộc viên phụ trách.

Trong các loại số lương ma này, loại số lương ma Nghĩa-quân quan trọng hơn cả. Vì số tiền "ma quái" nhiều khi rất lớn. Có khi Nghĩa-quân đã gia nhập ngành khác, như

quân-đội chủ lực, Cán bộ Xây-dựng Nông-thôn hoặc tai hại hơn nữa là trường hợp Nghĩa-quân đào ngũ. Cấp chỉ huy vẫn giữ nguyên tình trạng trong sổ lương để lãnh dùm.

Gần đây, Thiếu Tướng Ngô Dzu, Tư-lệnh Quân-khu 4, trong dịp đàm đạo thân mật với báo chí (1), đã tiết lộ rằng ông đã gặp phải một vấn đề vô cùng khó khăn vì nạn số quân "ma". Trong số 300.000 quân dưới quyền chỉ huy của ông đã có tới 2 sư-đoàn Địa-phương quân ma, nghĩa là vào khoảng 21.000 người lính hữu danh vô thực. Ông còn dẫn chứng một thí dụ tai hại do nạn Nghĩa-quân ma gây ra : chẳng hạn khi cần 3 đại đội trong cuộc hành quân án ngữ mục-tiêu nào đó thì vì tình trạng quân số ma nên 3 đại đội chỉ có 120 người trong khi nhu cầu hành quân là 360 người. Chúng ta có thể đoán được kết quả ra sao ?

Một hình thức tương tự với lính ma là lính "kiếng". Lính này có quân bạ thực, nhưng thiếu hiện diện thường xuyên trong quân ngũ, không tác chiến cũng không lãnh lương nhưng có ký sổ lương hẳn hoi. Ngoài ra, loại lính này còn phải mua chuộc với số tiền đáng kể để được ở trong tình trạng trên. Đây cũng là hình thức đã được vị sĩ quan tham mưu trong phái đoàn của Tướng Ngô Dzu tiết lộ nhân cuộc tiếp xúc với báo chí ngày 16.8.1970.

- Hoang phí Công quỹ. Tại địa phương, dưới quyền chỉ huy của các quân nhân, luật lệ tài chánh thường không được áp dụng một cách đúng đắn làm cho công quỹ hao hụt. Thực vậy, công quỹ thường được sử dụng bừa bãi. Điển hình nhất là các buổi tiếp tân các phái đoàn thanh tra, giám sát tại trung-ương được cử xuống địa-phương thi hành nhiệm vụ. Công quỹ nhiều khi còn được sử dụng cho mục đích cá nhân. Thật vậy, chúng tôi đã có hân hạnh được một viên chức tại tỉnh tâm sự nhau :

Một ngày đẹp trời, một vị Tỉnh-trưởng quân nhân về trung-ương công tác (?) ra khẩu lệnh cho tỉnh ứng trước một số tiền lớn để chi tiêu dọc đường. Số tiền này dĩ nhiên sau này không được hoàn lại mà viên chức kia còn phải điều chỉnh bằng cách mua văn phòng phẩm cho tỉnh. Ác hại hơn nữa là

---

(1) Báo Hòa-Bình, số 513 ngày 16.8.1970



viên chức này đã phải thi hành công việc điều chỉnh trên bằng một khẩu lệnh lần thứ hai. Sự việc nếu kết thúc ở đây thì chúng tôi cũng không được hân hạnh nghe tâm sự của một đàn anh của chúng tôi. Thật vậy, việc đến đã phải đến, có người tố giác việc mua văn phòng phẩm ma. Viên chức trên phải chịu trách nhiệm hoàn toàn và một mình vì chính viên chức đã ký nhận phiếu giao hàng của nhà thầu cung cấp văn phòng phẩm. Kết cuộc câu chuyện tâm sự ra sao, chúng ta có thể đoán trước được !

- Hối lộ. - Ngoài hai hình thức trên, hối lộ là hình thức tham nhũng tai hại hơn cả. Ở đây đã sử dụng đến uy quyền của mình để thủ lợi bất chính. Nạn hối lộ đã tung hoành tại địa phương, đó là căn bệnh của thời đại xảy ra ở khắp mọi nơi. Chúng tôi cũng xin giới hạn chỉ nêu ra đây vài hình thức hối lộ điển hình cho giới quân nhân khi điều khiển nền hành chính tỉnh.

Đó là việc cấp giấy phép mở Snack-bar. Nói đến danh từ ngoại lai được Việt-Nam-hóa này là chúng ta đã có thể hình dung được cái quang cảnh của nó cũng như những hậu quả tai hại như thế nào. Thế mà Snack-bar vẫn mọc lên như nấm mỗi khi có sự hiện diện của quân đội Đồng-minh.

Thường thường chủ Snack-bar phải chịu một số tiền khá lớn dứt lốt cho người có quyền thế để được phép hoạt động và sau đó còn phải góp đều đều hàng tháng theo giá-biểu ấn định trước.

Việc cấp giấy phép hoạt động kỹ-nghệ như nhà máy xay lúa, lò đường, lò than, v.v... cũng phải theo thông lệ đưa "tiền nước" cho chính quyền địa phương.

Ngoài ra, việc dung túng cho các thanh niên trốn quân dịch, quân nhân đào ngũ bằng cách cấp cho họ các chứng-minh-thư là nhân-viên của Tiểu-khu hay Phòng Nhì cũng là một hình thức hối lộ thông thường tại địa phương.

c) Hậu quả của nạn tham nhũng.

Đĩ nhiên, nạn tham nhũng đã đưa đến hậu quả tai hại liên quan đến việc lũng đoạn nền hành-chính địa-phương, nạn hối lộ còn nguy hiểm hơn nữa vì nó xảy ra một cách trắng trợn giữa thanh thiên bạch nhật, làm cho người dân chán ghét

chính quyền và không hợp tác với chính quyền. Nên hành-chánh ngày một suy nhược.

Hậu quả gần nhất của nạn tham nhũng là hao hụt công quỹ, ngân-sách địa-phương thiếu hụt không đủ cung ứng cho nhu-cầu địa-phương, kiến-thiết hạ tầng cơ-sở nhằm cải thiện đời sống nhân dân. Nếu chúng ta có dịp xuống địa phương mỗi khi có sự thay đổi Tỉnh-trưởng và có thẩm quyền để quan sát những cuộc điều chỉnh sổ sách ngày đêm, ta mới ý thức đúng mức được tệ trạng tham nhũng tại địa phương như thế nào ! Với tình trạng đó, thử hỏi chính-quyền địa-phương còn tâm địa nào để tìm ra những phương sách thích hợp hầu thỏa mãn nhu cầu người dân địa-phương. Nạn tham nhũng đưa đến tình trạng thất nhân tâm của chính-quyền địa-phương, chính nghĩa quốc-gia cũng bị thương tổn.

Thực vậy, chỉ những người dân lành vô tội là phải gánh chịu hậu quả trực tiếp. Kẻ nhận hối lộ làm giàu trên xương máu người khác, kẻ đưa hối lộ cũng không thiệt thòi gì vì đã nhận được cả vốn và lời. Nên kinh-tế quốc-gia bị lũng đoạn, vật giá lên cao. Dân chúng đã nghèo đói vì chiến tranh lại càng cơ cực hơn nữa.

Tham nhũng còn làm đảo lộn thang giá trị xã-hội, đưa tiền bạc xếp lên hàng đầu. Những kẻ có tiền rùng bạc bỏ nhờ tham nhũng sẽ nhờ vào thế lực đồng tiền để làm những điều bất chánh khác. Xã-hội ngày một thêm bị lũng đoạn và tan rã.

Dân chúng nghèo đói, xã hội tan rã, lòng dân phân tán hoang mang bất mãn ; các chương-trình chính-sách của chính-quyền không được nhân dân hưởng ứng tích cực. Trước trạng-huống đó, người có tài đức cũng nản lòng không tha thiết góp phần vào việc xây dựng đất nước.

Về phía quân nhân, tham nhũng làm nản lòng các chiến sĩ ngoài tiền tuyến, họ cũng hoang mang, lo sợ và sẽ nghĩ đến cá-nhân gia-đình riêng tư hơn là nghĩ đến nghĩa vụ đối với quốc-gia. Riêng đối với những quân nhân giữ chức vụ chỉ-huy hành-chánh, nếu họ tham nhũng, trách-nhiệm còn nặng nề hơn nữa. Họ là những người nhân danh quân-đội làm giàu trên xương máu các chiến-sĩ đồng-đội và chính họ mới là kẻ phản bội đâm sau lưng chiến-sĩ.

## 2. Nạn bè phái

### a) Nguyên nhân nạn bè phái

Nạn bè phái rất phổ thông tại các quốc gia chậm tiến và có thể nói rằng chính nó cũng là nguyên nhân của sự chậm tiến.

Sau ngày cách mạng 1/11/1963, nạn bè phái được phát triển mạnh trong các giới lãnh đạo quân sự tại địa phương, nhất là từ khi quyền hành của tư lệnh vùng được nới rộng trong việc bổ nhiệm và giữ chức vụ chỉ huy hành chính. Nạn bè phái phát sinh vì Tỉnh và Quận trưởng quân nhân thường xuất thân từ các sư đoàn (khu chiến thuật) thuộc vùng chiến thuật và là những người thân cận của tư lệnh vùng. Do đó từ tư lệnh vùng đến tư lệnh khu, Tỉnh trưởng và Quận trưởng có sự liên hệ chặt chẽ với nhau về tình cảm hay quyền lợi cũng như cấp bậc trong quân ngũ tạo thành một thể liên hoàn hổ tương.

Đến thời đệ II Cộng Hòa, Tư lệnh Vùng kiêm đại biểu chính phủ đã bớt ảnh hưởng đối với Tỉnh trưởng quân nhân vì quyền hạn bị thu hẹp. Sau đó chức Đại biểu chính phủ bị bãi bỏ, vùng được cải biến thành quân khu có tính cách hoàn toàn quân sự. Nạn bè phái đã giảm đi phần nào song vẫn còn bị ảnh hưởng do hệ thống quân giai.

Ngày nay Tổng thống bổ nhiệm Tỉnh trưởng, Tỉnh trưởng đề nghị Quận trưởng và Bộ Nội-Vụ bổ nhiệm. Nạn bè phái đã thu hẹp lại trong phạm vi Tỉnh nhưng chưa đạt được kết quả mong đợi. Gần đây người ta thấy việc cách chức một Tư lệnh sư đoàn vì đã cấu kết với Tỉnh trưởng để tham nhũng đã thể hiện phần nào mặt trái của nạn bè phái trên.

Trong khu vực giới hạn của Tỉnh, nạn bè phái cũng còn phát triển mạnh qua sự hiện diện của Tỉnh trưởng quân nhân. Sự chia rẽ giữa hai giới hành chính (dân sự) và quân sự điển hình nhất quanh hai chức vụ Phó Tỉnh trưởng hành chính và Nội-an. Người ta có thể ví hai vị này như mặt trời và mặt trăng. Các viên chức trong tòa hành chính lại chia bè phái quanh hai chức vụ trên gây trở ngại không nhỏ cho việc điều hành công vụ.

Ngày nay, chức-vụ Phó Tỉnh-Trưởng Nội-an đã bị bãi bỏ, nhưng người ta vẫn thấy có sự đổ kỵ giữa hai phe dân-sự và quân-nhân biệt phái.

Nạn bè phái trầm trọng hơn cả hiện nay tại các tỉnh là vì lý-do quyền lợi. Một số viên-chức có thẩm quyền trong tỉnh thường cấu kết với nhau, chia xẻ những quyền-lợi bất chánh mà một phe chắc chắn do vị Tỉnh-trưởng quân-nhân cầm đầu. Vị này hoặc trọng dụng ông Phó Tỉnh-trưởng hành-chánh (ít khi thấy) hoặc ông Trưởng Ty Tài-chánh để hoạt-động "kinh-tài" cho mình. Thành ngữ về sự chia chác các quyền lợi bất chánh tại địa-phương thường được nghe thấy như : "chia tứ lục, chia tam thất".

b) Hậu quả nạn bè phái

Cũng như nạn tham nhũng, nạn bè phái đã đem lại những hậu quả tai hại.

Thiếu sự hợp tác chung và còn có thể có sự phá hoại ngầm ngầm của phe đối lập, hiệu-năng công-vụ giảm sút khác thường. Nền hành-chánh địa-phương sẽ bị suy nhược, không đáp ứng được nhu cầu cho dân trong vùng.

Dân chúng thờ ơ với chính-quyền mà còn coi thường chính-quyền địa-phương. Thiếu lòng tin tưởng của dân, thiếu sự hợp tác thuận tình, việc thi hành đường lối chính sách quốc-gia không mang kết quả ước muốn. Dân chúng địa-phương thường đánh giá chính-quyền trung-ương qua chính-quyền địa-phương. Vì vậy uy quyền quốc-gia không được dân chúng tôn trọng triệt để. Đó là vấn đề quan trọng nhất của chúng ta trong giai đoạn hiện tại trong công cuộc đấu tranh chính-trị với đối phương.

Nạn bè phái còn làm cho suy yếu chính-quyền trung-ương. Thực vậy, người ta sẽ che chở cho nhau mỗi khi làm lỗi bị Trung-ương khiển trách. Trung-ương vì vậy không theo dõi được tình hình địa-phương xác thực, thiếu những phản ứng thuận lợi đối với địa-phương và sau cùng thiếu cả sự giám hộ kiểm-soát cần thiết.

Làm lỗi không bị khiển trách, công-lý không được tôn trọng, nạn bè phái còn làm tổn thương nguyên-tắc trọng pháp và tinh-thần thượng tôn pháp-luật.

Nạn tham nhũng đã trầm trọng lại được nạn bò phải phù trợ nên đã có cơ hội tăng triển thêm. Sự cấu kết giữa những tệ trạng tham nhũng và bò phải ngày một thêm chặt chẽ đã làm tan rã hạ tầng cơ-sở quốc-gia.

Qua phần trình bày trên về những ưu khuyết điểm của vai trò tỉnh-trưởng quân nhân, ta phải xác nhận rằng các ưu điểm chỉ có tính cách cá biệt và giai đoạn, trong khi các khuyết điểm lại có tính cách phổ quát và ngày một gây thêm các tệ trạng cho địa-phương. Trình bày các điểm một cách hoàn toàn khách quan, chúng tôi không ngoài mục đích muốn đi đến một kết luận là đã đến lúc - nếu không nói là đã quá muộn - phải thay đổi chế độ quân nhân giữ chức vụ Tỉnh-trưởng. Có như vậy nền hành chánh tỉnh nói riêng hay nền hành chánh địa phương nói chung mới đạt được vai trò của nó trong việc kiến tạo hạ tầng cơ-sở quốc-gia.

## KẾT-LUẬN

Theo dòng lịch-sử, chúng ta phải thành thực mà công nhận rằng quân-đội Việt-Nam quả đã có công lớn đối với quốc-gia, họ đã tốn nhiều xương máu để đưa quốc-gia qua những cơn hiểm nghèo trước chế-độ độc-tài thời Đế I Công-Hòa và trước nạn xâm lăng của Cộng-Sản.

Qua thành công lớn lao đó của Quân-đội, nhiều người quá sốt sắng biện minh cho giải-pháp Tỉnh-trưởng quân nhân, và cho đó là sự đãi ngộ những quân nhân. Lý do đó đã không vững vàng. Vì nói là đãi ngộ, thì sự ưu đãi đó không đáp ứng được cho tập thể quân nhân. Sự ưu đãi một thiểu số còn đưa đến tình trạng quân nhân so bì, đố kỵ lẫn nhau và gây ra nạn chia rẽ hàng ngũ quân đội. Kết quả là có một tác dụng phản-nhiệm-hành.

Lý do cho rằng giải pháp Tỉnh-trưởng quân nhân là để ứng phó hữu hiệu với tình trạng chiến tranh hiện tại lại càng sai lầm và đáng chê trách.

Thực vậy, quan niệm vai trò Tỉnh-trưởng quân nhân chỉ là để vấn hồi an ninh trật-tự địa-phương là một quan-niệm quá hẹp hòi, không thể chấp nhận được. Chúng ta, trước hết phải coi chức vụ Tỉnh-trưởng như là một trách nhiệm, một trách nhiệm hết sức nặng nề, mà không phải bất cứ ai cũng đảm nhiệm nổi. Hơn nữa, vai trò Tỉnh-trưởng còn không phải là một vai trò của cấp chỉ-huy một cách đơn phương. Đó là một vai trò của nhà lãnh đạo, một vai trò nặng về khía cạnh chính-trị hơn là chuyên-môn. Trong giai-đoạn hiện tại, chiến tranh tại quốc-gia chúng ta không phải là một cuộc nội chiến mà là một cuộc chiến tranh ý-thức-hệ. Vai trò chính-trị của Tỉnh-trưởng còn được quan-trọng-hóa hơn nữa trong việc tranh thủ nhân tâm.

Cũng vì vậy nên giải pháp Tỉnh-trưởng quân nhân chỉ được xem như một giải pháp có tính cách giai đoạn để ứng phó với tình thế trong nhất thời.

Giải pháp Tỉnh-trưởng quân nhân đã tương đối thành công trong những năm đầu của nền Đệ I Cộng-Hòa là nhờ ở nhà lãnh đạo đã ý thức đúng mức vai-trò của nó. Quả vậy, chính-quyền Ngô-Đình-Diệm đã cho huấn-luyện quân-sự các sinh-viên tốt nghiệp Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh với hậu ý là để thay thế các Tỉnh-trưởng quân nhân, củng cố-túc khả-năng quân-sự cho các cán-bộ chỉ-huy nền hành-chánh. Tiếc thay sự việc bất thành !

Trong thời Đệ II Cộng-hòa, chính-quyền cũng đã nhận thức được những khiếm khuyết của Tỉnh-trưởng quân nhân cũng như những tệ trạng do giải pháp quân nhân gây ra. Một mặt chính-quyền tìm cách bổ khuyết, mặt khác chính-quyền tạo lập những thể chuyên tiếp :

- Chức-vụ Đại-biểu Chính-phủ do Tư-lệnh Vùng kiêm nhiệm đã được bãi bỏ, Vùng chiến-thuật được cải biến thành Quân-khu với mục đích tránh nạn bè phái trong việc bổ nhiệm Tỉnh-trưởng quân nhân cũng như tách rời ảnh hưởng của hệ-thống chỉ-huy quân-sự đối với hệ-thống hành-chánh.

- Chức-vụ Phó Tỉnh-trưởng Nội-an cũng bị bãi bỏ để tránh sự xung đột, chia rẽ trong nền hành-chánh tỉnh giữa hai giới quân-sự và dân-sự.

Gần đây, các khóa Quân-chánh (4 khóa) đã được tổ-chức để bổ khuyết các khả-năng hành-chánh và chính-trị cho các Tỉnh-trưởng quân nhân. Tuy nhiên, với thời gian huấn-luyện quá ngắn (4 đến 5 tuần lễ), kết quả thu lượm được chắc chắn rất khiêm nhượng, nặng về hình-thức, trình diễn hơn là thực lực.

- Các sinh-viên Hành-chánh đã được huấn-luyện quân-sự kỹ lưỡng như một sĩ-quan.

Một giải pháp (Tỉnh-trưởng quân nhân) chỉ có tính cách tạm thời, không được thay thế đúng lúc mà chỉ tìm cách bổ khuyết từng khía cạnh cũng giống như là một bệnh nhân không được chữa trị tận gốc mà chỉ cho uống thuốc mỗi khi

bệnh xuất phát. Thử hỏi làm sao bệnh nhân hết bệnh được ? Giải pháp Tỉnh-trưởng quân nhân sao thành công được ? Giải pháp Tỉnh-trưởng quân nhân đã đến lúc cáo chung.

Gần đây, trong cuộc tiếp xúc với báo chí của Tướng Ngô-Dzu, Tư-lệnh Quân-khu 2, một vị sĩ-quan tham-mưu đã tâm sự như sau :

"Với kinh-nghiệm bản thân đã từng làm Tỉnh-trưởng, tôi nghĩ rằng đã đến lúc chức-vụ Tỉnh-trưởng không nên để quân-đội nắm giữ, vì khi nắm quyền cai-trị phải tiếp xúc và lấy lòng mọi cấp mọi giới, nghĩa là gặp "cha" thì nói theo "cha", gặp "sư" thì nói theo "sư", gặp đảng phái nói theo đảng phái và làm sao cho vừa lòng thương cấp. Như vậy, với chức-vụ Tiểu-khu Trưởng còn thì giờ đâu mà đánh giặc?"

Tóm lại, Tỉnh-trưởng quân nhân khi thi-hành nhiệm-vụ đã gặp nhiều trở ngại khó khăn, đã gây ra nhiều tệ trạng tại địa-phương, không đảm nhiệm nổi vai trò của một Tỉnh-trưởng, ngay cả vai trò thuần túy quân-sự. Giải pháp Tỉnh-trưởng quân nhân, lẽ ra phải cáo chung từ lâu, đến nay không còn lý do gì để duy trì.

Trước tình trạng này, một câu hỏi được đặt ra là : Giải pháp nào được thay thế ? Đây là một câu hỏi khó mà phúc đáp ngay được, vì bất cứ một giải pháp nào cũng cần có một thời gian để thử thách, nhận xét, phê phán các ưu khuyết điểm. Tuy nhiên, đứng về mặt cái tổ yếu-tố nhân-sự, ta có thể nói rằng dân-sự-hóa là giải pháp thích hợp nhất. Thật vậy, cứu cánh dân-chủ-hóa chỉ có thể đạt được khi vị chỉ-huy nên hành-chánh tính là một dân-sự.

Vấn-đề của chúng ta được giải quyết một cách dễ dàng hơn khi Hiến-Pháp 1.4.1967 đã qui-định việc bầu-cử Tỉnh-trưởng vào năm 1971. Trong tình-trạng chiến-tranh không tổ chức bầu cử được, Tổng-Thống có thể chỉ-định Tỉnh-trưởng với sự chấp thuận của 2/3 Nghị-sĩ và Dân-biểu. Sự chỉ-định này cũng theo nguyên-tắc phân quyền, nghĩa là sẽ chọn những người có liên-hệ mật-thiết với địa-phương để trao chức-vụ Tỉnh-trưởng.

Đĩ nhiên, với chức-vụ Tỉnh-trưởng dân cử, nền hành-chánh Việt-Nam sẽ thay đổi lớn lao, mang sắc thái mới trong



sinh-hoạt chính-trị. Thiết tưởng cũng cần đặt vấn đề thích hợp trước hiện tình đất nước đối với vai trò Tỉnh-trưởng dân cử.

\* Trước hết, nhờ việc bầu-cử Tỉnh-trưởng, dân chúng tham-gia vào sinh-hoạt chính-trị tích cực hơn. Dầu muốn hay không, dân chúng cũng phải lưu tâm tới, vì có liên-hệ mật thiết với đời sống của họ. Tỉnh-trưởng dân cử với nhiệm-kỳ đã định, đối với dân chúng có nhiều ràng buộc. Do đó, giữa chính-quyền và dân-chúng dễ thông cảm, tín-nhiệm hỗ tương và cùng nhau hợp tác chặt chẽ xây dựng địa-phương.

\* Tỉnh-trưởng do dân bầu còn ngăn ngừa được nạn độc-tài của trung-ương. Quả vậy, với kỹ-thuật phân quyền rộng rãi, Tỉnh-trưởng lại do dân bầu; địa-phương không lệ thuộc chính-quyền trung-ương và có hậu thuẫn của dân chúng. Đó là phương sách hay nhất chống lại những khuynh-hướng độc-tài của trung-ương.

Tuy nhiên, với tình thế hiện tại, Tỉnh-trưởng dân cử có thích hợp với chúng ta không?

\* Xét về tình trạng dân chúng - dân ta chuyên về nông nghiệp, phần lớn sống ở nông thôn. Tại đây, dân chúng nghèo khổ, kiệt quệ vì chiến tranh, có tâm học-vấn khiêm nhường, không có thì giờ để tìm hiểu thế nào là tự-do, dân-chủ. Nếu căn cứ vào tỷ lệ cử-tri đi bầu tại địa-phương để đo lường mức sinh-hoạt chính-trị tại thôn quê thì không khỏi sai lầm. Có thể nói, phần lớn người dân quê hiện nay thường quan niệm việc đi bầu là một bổn-phận, coi thể cử-tri như một thể căn-cước thứ hai.

Trước tình trạng đó, việc bầu cử Tỉnh-trưởng e ngại không đạt được kết quả trung thực.

\* Về sinh-hoạt chính-trị - sinh-hoạt chính-trị tại nước ta hiện nay có một sắc-thái riêng. Các đảng phái chỉ mới thành lập gần đây chưa có căn bản vững chắc, hậu thuẫn của dân chúng chưa đông đảo. Thêm vào đó tình trạng chiến-tranh kéo dài làm cho tan rã và yếu kém lần lần. Đặc biệt

lại xảy ra tình trạng lạm phát các đoàn-thể áp lực, các lực lượng tôn-giáo đã dự phần vào sinh-hoạt chính-trị.

Như vậy, với quyền hạn rộng rãi của một Tỉnh-trưởng dân cử, với hậu thuẫn của cử-tri hay các đoàn-thể áp lực, Tỉnh-trưởng có thể không thi-hành nghiêm chỉnh đường lối, chính-sách quốc-gia, hùng cứ một cõi tạo thành những "xứ quân" hay những "quốc-gia trong quốc-gia".

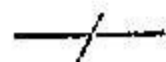
★ Sau cùng, chúng ta phải công nhận rằng nền dân-chủ tại nước ta còn trong thời kỳ phôi thai. Bằng chứng là hàng loạt sắc-luật tổ-chức bầu-cử mới ra đời.

Trên lý-thuyết, Tỉnh-trưởng dân cử hợp với lý-tưởng dân-chủ, nhưng trên thực tế chưa thích hợp với hiện trạng dân-chủ Việt-Nam. Đa số dân chúng Việt-Nam chưa quen với ý-niệm dân-chủ, hoặc nếu có ý-thức được chủ quyền của mình thì cũng chưa quan-niệm được một cách đúng đắn về trách-nhiệm hành xử chủ quyền đó. Qua các con số liên danh tranh-cử Tổng-thống (17), Thượng Nghị-Viện (64), người ta có thể liên-tưởng tới con số khổng lồ ứng-cử-viên tranh cử Tỉnh-trưởng trong năm 1971, vì ai cũng có thể nghĩ mình làm Tỉnh-trưởng được. Hậu quả là các vị Tỉnh-trưởng đắc cử không được đại đa số dân trong tỉnh ủng hộ, không phản ảnh được tính-cách dân-chủ của cuộc bầu-cử.

★ Một hậu quả đáng cho chúng ta bi quan hơn nữa, đó là trường-hợp các Cán-bộ Cộng-sản nằm vùng có thể dùng mọi thủ-đoạn len lỏi vào chức-vụ chỉ-huy hành-chánh tỉnh để lũng đoạn sinh-hoạt quốc-gia chúng ta.

Dẫu sao đi nữa thì Hiến-Pháp cũng đã qui-dịnh rồi. Để cho giải pháp đạt được kết-quả mong muốn, chúng ta, muốn người như một, phải tự cải-tiến bản-thân, giữ một lập-trường quốc-gia vững chắc, duy-trì lý-tưởng phục-vụ cao độ, biết chấp nhận hy-sinh. Tóm lại, chúng ta phải có tinh-thần một Cán-bộ phục-vụ tích cực bên cạnh các vị chỉ-huy hành-chánh dân cử. Có như vậy mới mong tranh thắng được với đối phương trong những cuộc vận động, thuyết phục, lôi cuốn và hướng dẫn quần chúng nghiêng về phía chúng ta.

TÀI-LIỆU THAM-KHẢO



- Nguyễn-Bảo-Tri - Vai-trò của Quân-đội  
Tủ sách nghiên-cứu 1966
- Hoàng-văn-Lạc - Một giải-pháp cho vấn-đề Việt-Nam  
1966
- Từ Chung - Quân-đội nắm quyền-hành  
Quê-Hương số 19
- Hiện-tượng Quân-nhân nắm Chính-quyền tại các quốc-gia  
chậm tiến - Tập-san Quân-sự số 3-1967
- Chế-độ quân-nhân và nền dân-chủ chính-trị  
- Giảng-văn khai khóa tại Học-Viện  
Quốc-Gia Hành-Chánh, 1965-66
- 
- Tạ-văn-Tài - Chính-trị-học tại các nước đang  
phát-triển  
Giảng-văn Cao-Học khóa III
- Nguyễn-văn-Tiết - Thực-trạng nền Hành-chánh Địa-phương  
Luận-văn Cao-Học khóa I
- Trần-Tấn-Lộc - Quân-nhân và Hành-chánh địa-phương  
Luận-văn Cao-Học khóa III
- Bộ Nội-Vụ (Sở Tỉnh-trưởng Quân-nhân)  
Báo chí (Hòa-Bình - Chính-Luận)